

*à Mr Goldwin Smith
hommage de l'auteur*

DE L'ORGANISATION
DES PARTIS POLITIQUES
AUX ÉTATS-UNIS

PAR

M. OSTROGORSKI

(Extrait des *Annales de l'École libre des Sciences politiques*
janvier, avril et octobre 1888, janvier 1889.)

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET C^{ie}


FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

—
1889



3 1761 03560 6995



Digitized by the Internet Archive
in 2014

DE L'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES

AUX ÉTATS-UNIS

Les cadres anciens de la société politique sont presque partout brisés. En Angleterre même le moule séculaire où se projetait et se façonnait l'opinion vient d'être détruit. Avec l'avènement de la démocratie, tous les citoyens, vieux et jeunes, savants et ignorants, riches et prolétaires, réunis au hasard, ont été transformés en arbitres des destinées de la société. Comment cette variété produira-t-elle l'unité? comment cette foule confuse pourra-t-elle imprimer une direction au gouvernement? La forme représentative du gouvernement ne résout pas à elle seule le problème, elle ne fait que lui donner une autre expression : comment de cette masse confuse sortira-t-il une représentation consciente d'elle-même, ayant sa volonté propre, capable d'agir, maintenant que les liens sociaux traditionnels sont dissous, et que la cohésion intérieure des classes est détruite?

Pour résoudre ce problème, dont elles ne se sont peut-être jamais précisé à elles-mêmes les données, les démocraties modernes ont entrepris, par la force des choses, l'œuvre de *l'organisation méthodique des partis politiques dans le sein même du corps électoral*. Ainsi, dès que la démocratie eut fait, en Angleterre, sa grande entrée avec le *reform bill* de 1867, un mouvement se produisit dans ce sens; il ne tarda pas à s'accroître, et en moins de vingt ans, grâce aux efforts de deux partis, s'établirent dans le pays des associations qui prirent pour tâche d'enrôler dans chaque localité le plus grand nombre possible d'électeurs, de leur faire accepter un programme et des chefs, de leur inspirer de la loyauté à l'égard d'un certain parti, et de les faire marcher tous aux luttes électorales avec la discipline et la précision d'une armée. Aux États-Unis, un mouvement analogue s'accusa, au même moment psychologique, de 1820 à 1830, quand la démocratie radicale allait arriver au pouvoir avec Andrew Jackson. Vers le milieu du siècle, la Belgique entra dans la même voie, lorsque, toutes les libertés démocratiques étant établies, sauf le suffrage populaire, le parti libéral eut à défendre son existence contre le parti catholique. Enfin, en France, après le triomphe définitif de la république démocratique,

eratique, lorsque, selon le mot connu, l'ère des dangers était close et l'ère des difficultés commençait, l'idée de l'organisation méthodique des partis dans le pays se présenta à plusieurs esprits comme le remède, et, à l'heure qu'il est, nous assistons aux premières tentatives d'application pratique de ces idées.

L'expérience déjà réalisée de la sorte dans ces différents pays présente pour nous une importance exceptionnelle. Comment l'organisation de parti s'est-elle établie? quelle a été la marche de son développement? quel a été son rôle dans les luttes politiques et son influence sur la vie publique? quels sont les résultats qu'elle a donnés ou qu'elle promet? Examiner ces questions, c'est non seulement reconstituer une page de l'histoire du plus grand mouvement politique des temps modernes, mais encore apporter des éléments pour la solution d'un problème qui s'impose à la démocratie dans sa vie de tous les jours.

C'est aux États-Unis et en Angleterre que l'on peut trouver les principaux éléments de cette enquête. L'une, démocratie déjà ancienne, et l'autre, dernière venue parmi les sociétés démocratiques; l'une, démocratie purement représentative, l'autre, pays classique du gouvernement du cabinet, elles nous présentent les tendances universelles à l'organisation des partis sous des perspectives inégales et avec des aspects divers.

I.

Le *caucus* aux États-Unis. — Le *caucus* primitif du XVIII^e siècle. — Le *caucus* devient représentatif. — L'avènement du *caucus* congressionnel. — La combinaison du *caucus* avec le *general ticket*. — L'opposition au système et les discussions du Congrès sur le régime électoral. — La débâcle du *caucus* congressionnel en 1824 et le grand débat sur le *caucus* au Sénat.

Le système de l'organisation des partis politiques aux États-Unis et en Angleterre est généralement désigné dans ces pays par le nom du *caucus*, *caucus system*. L'origine de ce terme est incertaine et partagée encore les érudits ¹. Mais, dans tous les cas, il a pris naissance

1. D'après les uns, il viendrait du mot *kaw-kaw-wus*; dans le langage des Indiens Algonquins, qui habitaient au nord du fleuve Saint-Laurent, ce mot voulait dire: parler, conseiller, et par dérivation désignait aussi les auteurs de ces actions. — D'après les autres, *caucus* aurait pour origine le mot *caulkers*, calfats. A Boston, les ouvriers entraient souvent en conflit avec les soldats anglais. Pour obtenir justice des injures que ceux-ci leur faisaient, les calfats se réunissaient en meetings, où on choisissait, à ce qu'il paraît, des délégués auxquels était confié le soin d'exposer les griefs devant les autorités. Pickering, dans son dictionnaire, ramène aussi les *caucus* aux calfats, expliquant que, d'après une version qui lui a été transmise par des contemporains, on a appliqué aux meetings le terme de *caucus* dans une intention injurieuse pour rappeler la classe d'hommes la moins distinguée dans la hiérarchie sociale qui assis-

en Amérique; il y a même cours depuis assez longtemps pour que son histoire se confonde avec celle de l'organisation des partis aux États-Unis. Au XVIII^e siècle, à l'époque de la domination anglaise, le caucus est déjà un terme politique, qui s'applique en particulier à l'organisation électorale. Gordon, dans son « History of the american revolution », parlant en 1778 des événements de 1774, dit que, plus de cinquante ans auparavant, le père de Samuel Adams et vingt autres personnes avaient l'habitude de se réunir, de faire un caucus, et d'exposer leurs vues sur les personnes à élire aux emplois de confiance. Lorsqu'ils avaient pris des décisions de cette nature, ils employaient leur influence, chacun dans sa sphère, pour les faire triompher. Adams et ses amis se munissaient de bulletins au nom des candidats acceptés et les distribuaient le jour des élections. Agissant de concert et faisant avec zèle une large distribution de ces bulletins, ils obtenaient généralement des élections à leur gré ¹. Dans le journal de John Adams, daté de Boston et de l'année 1764, on trouve une curieuse description d'un *caucus-club* où l'on buvait du flip et où l'on fumait du tabac à ne pas voir d'un bout de la pièce à l'autre; on y choisissait en même temps des selectmen, assesseurs, collecteurs, etc., avant qu'ils fussent élus par la ville, et d'une manière générale, on s'y entendait d'avance sur toutes les affaires publiques (*in the choice of men and measures*) ².

A la suite de la révolution et des changements qui s'introduisirent dans le gouvernement des colonies, le nombre des emplois électifs augmenta sensiblement, surtout dans le gouvernement des colonies du Nord. L'offre spontanée de la part des candidats (*selfnomination*) étant mal vue, les citoyens, les membres du *township* se réunissaient en meetings de parti à l'effet de désigner les candidats. Ces meetings reçurent définitivement le nom de *caucuses*. Le lieu et la date de ces réunions étaient portés à la connaissance du public, et tous ceux qui jouissaient du droit électoral pouvaient y venir. La réunion ouverte, on choisissait un président et un secrétaire,

taut aux meetings des caulkers ou se réunissait dans le *calking house* ou *caulkouse*. Le sobriquet serait devenu depuis un nom. — Enfin, d'après une explication donnée récemment par M. Ch. Mackay (dans la *Pall Mall Gazette* de 1879), le mot vient du « comh » celtique (prononcé « co »), préfixe impliquant concert, consentement, et de « cuis », signifiant cause, affaire, intérêt, conduite, etc.; d'où « co-cuis » ou « caucus », c'est-à-dire réunion d'hommes qui se sont concertés sur un sujet quelconque. — Les grands dictionnaires de langue anglaise définissent ainsi le mot *caucus* : Réunion de citoyens ou d'électeurs à l'effet de désigner des *candidates aux charges* publiques ou de prendre des arrangements pour assurer leur élection.

1. Gordon, *History of american revolution*, I, 363.

2. *Adams' Works*, II, 144.

et on procédait à la désignation des candidats. Chacun pouvait proposer qui bon lui semblait. Tous les noms mis en avant étaient portés sur une liste dont on faisait circuler dans la salle plusieurs copies, et chaque assistant pointait le nom du candidat préféré. Celui qui obtenait le plus grand nombre de pointages était proclamé le candidat, le *nominee* de l'assemblée. Ainsi le caucus primitif n'était point représentatif. Circonscrit dans les limites d'une localité, il n'était qu'une réunion préparatoire de membres du parti local, qui se connaissaient tous et se voyaient tous les jours.

Lorsque l'Union fut constituée définitivement et que les habitants des anciennes colonies devinrent citoyens des États et en même temps citoyens d'une grande république, l'intérêt électoral franchit les limites du township. Déjà, dans l'État, le caucus primitif ne suffisait plus aux nécessités nouvelles. La direction du mouvement électoral se concentra bientôt à l'intérieur de chaque État dans la législature locale. C'est là que se rencontraient tous les leaders de l'opinion dans le pays, tous les hommes éminents de l'État. Réunis dans une action commune, en dehors de leurs attributions officielles, ils choisissaient entre les candidatures rivales qui se présentaient pour les différentes fonctions électives de l'État, et faisaient connaître leur avis aux électeurs. Pour agir sur les populations et leur faire adopter les nominations faites par eux, les caucuses législatifs ne disposaient dans les premiers temps d'aucune organisation et n'en avaient point besoin. Le corps électoral auquel ils s'adressaient n'était pas nombreux ; le suffrage universel n'existait pas encore ; le respect pour les hautes situations sociales n'avait pas encore disparu ; les hommes riches, les membres des anciennes familles, le clergé exerçaient encore une influence politique, et les électeurs voyaient dans les membres des caucuses législatifs leurs chefs naturels. Pour augmenter le poids de leurs recommandations, ceux-ci invitaient souvent aux caucuses des citoyens respectables de différentes parties de l'État, et on ajoutait leurs signatures sur l'adresse aux électeurs. Le caucus était devenu ainsi représentatif, toutefois sans délégation ; de mandat direct, il n'en avait pas. Vers l'année 1796, la désignation des candidats par les caucuses législatifs était devenue la règle générale dans tous les États de l'Union.

Mais l'État n'était plus le point extrême de l'horizon politique. Les élections du Congrès et le choix du président et du vice-président mettaient en mouvement l'Union tout entière et créaient un champ électoral plus vaste, où les intérêts contradictoires étaient plus nombreux. Les éléments de conflit ne manquèrent pas malheureusement dès la première heure. L'opinion était partagée entre les défenseurs de l'in-

dépendance des États et les partisans de l'Union. Durant la présidence de Washington, sa grande autorité imposa aux partis une sorte de trêve, qui ne fut pas du reste strictement observée. Mais après le départ de Washington, la lutte commença. Elle fut des plus vives. Les efforts de deux partis en présence se concentrèrent sur la présidence. Les antifédéralistes vaincus en 1796 (ce fut John Adams, l'ami et le collaborateur de Washington, qui obtint sa succession) reprirent bientôt la lutte avec une nouvelle ardeur. A l'approche des élections, en 1800, les membres du Congrès de l'un et de l'autre parti se saisirent officieusement de la désignation des candidats. Les membres fédéralistes tinrent à cet effet une réunion particulière. Les membres antifédéralistes (*democratic republican*) des deux chambres se réunirent également en caucus dans le local même du sénat, et procédèrent à la désignation du futur président et du futur vice-président, avec toutes les formalités des assemblées délibérantes, comme s'ils agissaient en vertu de leur mandat. La décision de ce caucus fut portée à la connaissance des leaders locaux dans les différents États; ceux-ci devaient s'employer à faire passer des électeurs présidentiels qui voteraient selon la recommandation du caucus. Mais cette recommandation ne fut point annoncée publiquement; les membres du caucus correspondaient avec les leaders locaux par des communications personnelles ou par lettres privées. On craignait la publicité, et les réunions des deux caucuses furent tenues dans le plus grand secret. Un journal de Philadelphie publia une information sur le premier caucus, et le dénonça comme un « conclave jacobin »; à cause de cette information et de quelques autres, le rédacteur de la feuille fut arrêté, traduit devant la barre du sénat « pour ses assertions fausses, diffamatoires, scandaleuses et malicieuses. »

Mais quand le parti républicain (antifédéraliste) fut arrivé au pouvoir avec Thomas Jefferson, les membres du caucus, qui n'était désormais tenu que par les congressmen républicains, ne gardèrent plus le secret, et à la veille des élections de 1804, ils se réunirent publiquement. Le caucus congressionnel devenait une institution. Cependant plusieurs membres voyaient avec déplaisir le caucus se perpétuer. Ses allures quasi-officielles dans les élections présidentielles de 1808 furent vivement blâmées; et la désignation du candidat (Madison) faite par lui provoqua une protestation formelle de la part de 17 membres du Congrès ¹. Le caucus congressionnel n'en triompha pas moins.

1. « On a eu recours à un caucus congressionnel, portait la protestation, à l'époque où les fédéralistes étaient un parti puissant, quand il y avait nécessité de leur tenir tête, de concentrer tous les votes républicains. Les fédéralistes étant désormais impuissants, il n'y avait plus d'excuse pour une telle direction,

Il se donna bientôt une véritable organisation dans tout le territoire de la République; il établit dans chaque État un comité de correspondance qui devait veiller à ce que les décisions du caucus fussent respectées. Chaque nouvelle élection était une nouvelle étape dans la marche ascendante de ce nouveau pouvoir.

A côté du caucus congressionnel, les caucuses législatifs des États continuaient le rôle qu'ils s'étaient attribué, et se donnaient aussi une organisation au moyen de comités locaux de correspondance. A l'approche des élections pour les principaux emplois électifs dans l'État, les caucuses d'État, composés des membres de la législature appartenant à l'un ou à l'autre parti, désignaient leurs candidats respectifs. Parfois ils prenaient aussi position dans la désignation des candidats à la présidence de la République, mettaient en avant des noms, mais le plus souvent ils suivaient le mot d'ordre donné par le caucus congressionnel, non sans humeur cependant, ni sans jalousie. Mais la jalousie n'allait pas jusqu'à la désobéissance. Le parti au nom duquel le caucus congressionnel agissait était le maître incontesté dans le pays. Le parti fédéraliste n'existait plus depuis longtemps; il avait succombé, ruiné par ses propres fautes et par l'avantage qu'avaient ses adversaires de représenter aux yeux des masses les véritables principes populaires et démocratiques. Les républicains (antifédéralistes) exploitèrent ces sentiments dès la première heure. On sait les ineptes calomnies qu'ils répandaient du temps de Washington sur les prétendus plans monarchiques tramés par les fédéralistes. Le spectre du régime monarchique, d'un gouvernement *consolidé*, toujours agité devant les foules, avait fini par livrer le pays aux républicains et au caucus créé par eux.

A ce système d'intimidation vint s'ajouter un mode électoral qui réduisit la minorité à une impuissance absolue, donna au caucus des positions inexpugnables. Ce fut le *general ticket system*, en vertu duquel tous les électeurs de l'État votaient sur une liste unique. L'ancien mode de nomination des électeurs présidentiels, le *district system*¹, d'après lequel l'État était divisé en plusieurs districts où les citoyens votaient pour une seule personne, était de beaucoup préféré par l'opinion. Mais lorsque deux ou trois États, à l'instigation de quelques politiciens, introduisirent le *general ticket*, plusieurs autres États crurent devoir en faire autant pour sauvegarder leur situation dans l'Union. En effet, avec le *general ticket*, une seule voix

si contraire aux principes déclarés du républicanisme et qui, en fait, est un transfert virtuel de l'élection présidentielle du peuple à quelques meneurs politiques.» (R. Hildreth, *The history of the United States*, VI, 64, 65.)

1. Dans les trois premières élections présidentielles, tous ou presque tous les États ont nommé leurs électeurs par districts.

de majorité donnait à un parti tous les sièges de députés assignés à l'État, et la députation de l'État présentait au Congrès un groupe compact et homogène agissant avec ensemble, tandis que le *district system* faisait sa part à différentes opinions et amenait à la Chambre une députation panachée qui était incapable de représenter l'État comme unité. Quelques grands États qui pratiquaient le *general ticket* auraient pu, en se coalisant, faire la loi aux États à *district system* et réduire ainsi à néant leur indépendance. On touchait par là au point le plus sensible pour les anciennes colonies, si jalouses de leur autonomie. Pour tenir tête aux États qui tiraient du *general ticket* des députations homogènes, les États adoptèrent l'un après l'autre le *general ticket*, parfois avec un véritable déchirement de cœur, condamnant ouvertement dans le préambule de l'acte la loi contenue dans le dispositif. Mais ce n'était pas encore assez que de faire bon marché des droits des minorités; pour atteindre le but visé, il fallut encore se soumettre à une discipline, suivre fidèlement le mot d'ordre, n'importe d'où il vint. Dans ces conditions, le caucus congressionnel et ses agences locales n'avaient qu'à vouloir pour ramasser le pouvoir. Le *general ticket* devint bientôt le mode électoral dominant, et, grâce à lui, le caucus s'enracina dans le pays. Le *general ticket* frayait les voies au caucus et le caucus appelait le *general ticket*.

Une grande campagne commença bientôt contre le *general ticket*. Soulevée dans les législatures de quelques États, la question fut portée au Congrès. On demandait de supprimer le *general ticket* pour les élections présidentielles par voie d'amendement à la constitution. Dans les propositions qu'on déposa à partir de 1813, presque chaque année, soit au sénat, soit à la chambre des représentants, l'un des principaux arguments contre le *general ticket* était qu'il encourageait ou nécessitait la pratique regrettable du caucus. « L'élection par le *general ticket*, disait-on, éloigne le peuple de l'exercice de son droit, parce que ce ticket doit être nécessairement fait par un caucus de l'assemblée de l'État ou par une autre collection d'individus. Ce mode de nomination, tout en n'étant pas obligatoire, s'impose au peuple, même si les personnes désignées sont odieuses. En effet, il ne peut s'y opposer avec succès que par un concert analogue d'autres personnes qui, à leur tour, fabriqueraient un ticket. Et l'alternative unique du citoyen, c'est de renoncer à son droit de vote dépourvu d'effet ou de donner son appui à l'un des deux tickets fabriqués ¹. » On constatait avec douleur que ces pratiques, le caucus combiné avec le

1. Discours de Pickens à la chambre des représentants, séance du 3 janvier 1814. (*Debates and proceedings of the congress of the United States*, 13-th congress, p. 834.)

general ticket, avaient détruit toute l'économie que les auteurs de la constitution avaient espéré atteindre avec le mode de nomination du président qu'ils avaient établi ¹. « Déjà, en fait, le premier magistrat de la nation doit son poste principalement à une intrigue aristocratique, à une cabale, aux menées. Des corps préexistants font les élections et non le peuple. Par la force même des choses, des corps pareils sont dirigés dans leurs mouvements par quelques leaders... L'existence permanente de ces corps et leur action centralisée offrent les plus grandes facilités pour l'opération continue de ces pratiques déplorables. Il n'est pas possible qu'ils agissent longtemps en vain ; il n'est pas possible non plus que les personnes élues par ces moyens ne sentent leur dépendance vis-à-vis de ceux auxquels ils doivent leur office ou qu'ils renoncent aux pratiques nécessaires pour s'y maintenir ². » Si l'on rendait obligatoire pour toute l'Union le *district system*, cette localisation de l'élection ne laisserait plus de place au caucus, « préviendrait les marchés entre des agents impudents et la vente de la nation au plus offrant pour des emplois ³ ».

Mais le *general ticket* avait des défenseurs ardents. Certains d'entre eux, tout en reconnaissant les graves abus qui s'étaient glissés dans l'élection présidentielle, essayaient de démontrer que le *district system* n'était pas un remède ; que le mal n'était pas dans le mode électoral, mais dans la pratique du caucus ⁴. Les partisans du *district system*, de leur côté, persistaient à affirmer le contraire, « que le mal est inséparable du *general ticket* », que c'est lui qui fait que « l'électeur est une machine mise en mouvement par le *caucus ticket* ⁵ ».

D'année en année, on répétait ces arguments de l'un et de l'autre côté, mais la solution de la question n'avancait pas. La chambre des représentants enterrait systématiquement toutes les propositions d'amendement de la constitution. Au sénat, le *district system* trouvait

1. Comme on sait, les auteurs de la constitution hésitaient à conférer l'élection aux masses populaires, mais ils n'appréhendaient pas moins de la remettre à une assemblée. Entre la démocratie directe et l'oligarchie, ils crurent trouver un moyen terme dans un corps spécial d'électeurs nommés par le peuple. Ces hommes, pris en dehors du milieu officiel et chargés d'une mission toute temporaire qui ne commencerait qu'avec le scrutin et finirait avec lui, seraient inaccessibles à la corruption et ne s'inspireraient que de leur conscience et de leurs lumières dont la haute valeur les aurait désignés à la confiance de leurs concitoyens. (Compar. *the Federalist*, n° 58.)

2. Discours de Gaston, *ibid.*, p. 840, 842, 843. Voy. aussi le discours de Gholson du 5 janvier 1814, *ibid.*, p. 851 ; le discours de R. King au sénat, séance du 20 mars 1816, *ibid.*, 1^{re} ses. of the 14-th Congress, p. 216.

3. Discours de Harper au sénat, même séance, *ibid.*, p. 221.

4. Discours de Randolph de Virginia.

5. Discours de Pickens à la chambre des représentants, séance du 18 décembre 1816, *Debates and proceedings*, p. 330.

un accueil beaucoup plus favorable. Trois fois la proposition réunit la majorité constitutionnelle dans la chambre haute, mais elle ne put jamais grouper les deux tiers des voix dans la section populaire du Congrès. La forteresse du *general ticket* restait ainsi intacte, et, à son abri, le caucus menait une existence calme et paisible. Dans la discussion sur le *district system*, qui se renouvelait tous les ans, on lui lançait bien quelques traits, mais ces discussions, à force de se répéter, étaient devenues presque banales et, pour ainsi dire, académiques.

Mais en même temps, à la suite de la victoire trop complète des Démocrates, les divergences de principes qui séparaient jusqu'alors les hommes politiques avaient fait place aux querelles de personnes ; et le caucus congressionnel qui avait été un instrument de concentration devint un champ de luttes intestines et d'intrigues. Ainsi, en 1816, dans la réunion du caucus qui était en train de proclamer la candidature de Monroë, deux membres, représentants d'une fraction hostile à cette candidature, déclarèrent inopportune la désignation des candidats à la présidence et à la vice-présidence, et invitèrent l'assemblée à renoncer à ces pratiques. Les motions furent rejetées ; mais, à la fin de la présidence de Monroë, les luttes et les intrigues des différentes fractions du caucus éclatèrent avec une nouvelle intensité. Il y eut cinq candidats à la présidence de la République. Il devint clair qu'on ne pourrait réunir dans le caucus la majorité sur aucun nom, et pour que les candidats ne sortissent point amoindris du scrutin, leurs partisans préférèrent renoncer au *caucus-nomination*, et ouvrirent dans ce sens une campagne dans la presse. Déjà, en 1823, la législature du Tennessee, où l'un des candidats, Jackson, était très influent, avait adopté une résolution condamnant le caucus, et l'avait communiquée aux législatures de tous les autres États de l'Union. En 1824, plusieurs autres législatures se prononcèrent également contre la réunion des caucus, et deux ou trois seulement lui donnèrent leur approbation ¹. Mais les partisans de l'un des candidats (Crawford) n'en persistent pas moins à convoquer le caucus. Allant au-devant des reproches qu'on faisait au caucus d'être un « conclave secret », ses organisateurs décidèrent que les séances seraient publiques. Dès que les portes s'ouvrirent, une foule immense envahit les galeries, mais, en bas de la salle, les sièges des membres du caucus restèrent vides. Enfin, on constata que sur 216 membres convoqués 66 avaient répondu à l'appel ². Crawford réunit la presque unanimité des suffrages, mais cette désignation

1. G. Tucker, *The history of the United States*, Philadelphia, 1857, III, 382.

2. James Parton, *Life of Andrew Jackson*. Boston, 1876, III, 27.

lui fit plutôt du mal que du bien ; le candidat fut écrasé sous le poids de l'indignation soulevée contre l'institution qui l'avait patronné. D'ailleurs les autres candidats ne furent pas plus heureux. La confusion qui disloqua le caucus envahit le pays lui-même, et dans les collèges électoraux aucun des candidats ne réunit la majorité. Alors, en vertu de la constitution, la nomination du président revint à la chambre des représentants.

Pendant que ces événements se déroulaient, l'excitation allait toujours en grandissant dans toutes les fractions, dans toutes les factions du Congrès. L'éternelle discussion sur le régime électoral fut reprise avec une nouvelle ardeur. On demandait maintenant non seulement la suppression du *general ticket*, mais celle du corps des électeurs présidentiels et l'élection directe par le peuple ¹. Une longue discussion commença au sénat, mais bientôt la haute assemblée interrompit l'examen de la proposition pour se livrer à un débat passionné sur le caucus. Dans les discussions précédentes, le caucus avait été cité à la barre comme complice du *general ticket* ; maintenant c'était son procès à lui qu'on instruisait spécialement. Rufus King, le dernier survivant de la glorieuse génération qui avait fondé la République, prononça le premier réquisitoire. En termes énergiques, il dénonça « ce formidable pouvoir central... inconnu à la constitution », qui tendait à la consolidation du pouvoir exécutif de l'Union, au détriment des droits des États et qui, après avoir capturé ce même pouvoir, allait à la conquête du législatif, en remplissant les deux chambres de ses favoris, « par l'action combinée de ses associés locaux, gouvernés par une sorte de franc-maçonnerie ² ». « On nous dit, reprit le sénateur Hayne, que le caucus est nécessaire pour favoriser l'union. Si une telle mesure produit l'union, ce n'est qu'en asservissant la volonté du peuple et en étouffant sa voix. Mais il me paraît qu'un caucus, loin de favoriser l'harmonie et l'union, est fait pour semer la discorde et prévenir la possibilité de l'union. Le degré d'appui à donner à certaines candidatures et d'opposition à faire à d'autres sera une source intarissable de querelles sans fin et d'animosités. Comme mesure de parti, le caucus peut parfois assurer l'union et, dans ce cas, le peuple n'aura qu'à choisir entre deux candidats (un pour chaque parti en présence). Mais si tous les candidats sont du même parti, le caucus aura pour effet d'élever un seul d'entre eux et d'écarter tous les autres. L'élection sera alors retirée au peuple complètement ³. » « Laissez-nous donc nous

1. Propositions de Mc. Duffie, de Thomson, de Sloan, de Livingston à la chambre des représentants, et de Benton au sénat.

2. *Debates and proceedings*. Séance du sénat du 18 mars 1824, p. 355-362.

3. *Ibid.*, p. 386.

défaire de cette autorité usurpée, conclut le sénateur de la Caroline du Sud, Branch, et rendre au peuple les droits dont il a été injustement dépouillé. Ce pouvoir du caucus est un empiétement sur la souveraineté du peuple, et (ce qui est d'autant plus alarmant) il est exercé dans la sphère corrompue du *patronage* et sous l'influence de l'exécutif. Faites-moi président et je vous ferai ministre, ou, dans tous les cas, je vous pourvoirai d'une bonne place qui correspondra à vos besoins, sinon à vos capacités... Dans la pensée des auteurs de la constitution, le président et le Congrès devaient se faire contrepoids l'un à l'autre, mais avec le système qui est pratiqué maintenant le bénéfice de cette salutaire disposition est perdu ¹. »

A ces discours et à plusieurs autres prononcés dans le même sens, on répliqua de l'autre côté du sénat que les attaques contre le caucus provenaient plutôt des rancunes d'un parti vaincu que de considérations de principe. « C'est par le caucus, dit le sénateur Noble, que le pouvoir a été retiré aux fédéralistes, et, dès ma jeunesse, je disais *amen* et je le dis encore ². » Développant cette idée, le président du dernier caucus, Smith, déclarait à son tour que c'était par le caucus que le parti républicain avait été amené au pouvoir. « Le pont qui m'a fait passer sain et sauf, je dis que c'est un bon pont. En homme de parti, je n'hésite pas à dire que je désire maintenir mon parti au pouvoir, que je crois que le caucus system en est le moyen le plus efficace, et que, lorsque nous cesserons de nous en servir, nous nous priverons d'un instrument très puissant... Dans un gouvernement comme le nôtre où plusieurs hauts fonctionnaires sont élus, il doit y avoir un mode établi pour concentrer les votes du peuple. Les citoyens, dispersés comme ils sont, ne peuvent pas connaître les candidats; c'est moralement impossible; par suite, les votants doivent dépendre d'une personne, d'un corps public, d'une réunion pour obtenir des informations sur les meilleurs candidats à un emploi, pour celui du président, par exemple. Il y a vingt-quatre ans, on a considéré justement que les membres du Congrès élus par le peuple et investis de sa confiance étaient la meilleure source d'informations. Cette source a-t-elle déçu le peuple dans un cas quelconque? Le caucus congressionnel a recommandé Jefferson, Madison, Monroë. Le peuple les a élus, et l'expérience a prouvé que la confiance du peuple dans les caucus-nominations a été placée dans les trois cas d'une manière très satisfaisante; aucun mal n'en est provenu. Et cependant le caucus est dénoncé; montrez-nous maintenant ce que vous avez à lui substi-

1. *Ibid.*, p. 412, 413.

2. *Ibid.*, p. 374.

tuer, car il sera remplacé. C'est dans la nature de notre gouvernement. Cela ne peut pas être évité¹. »

Le débat dura trois jours, plus de vingt orateurs y prirent part. Enfin, de guerre lasse, le sénat ajourna la discussion à une date indéterminée. Mais il était évident pour tout le monde que la cause était jugée, que le caucus congressionnel était condamné. Repoussé par ses anciens partisans à la dernière désignation des candidats à la présidence, le grand débat au sénat lui porta le coup de grâce. « Le roi caucus est détrôné », disait-on de toutes parts. Une époque dans l'histoire de l'organisation des partis américains finissait, une autre commençait et avec elle un nouveau moment de la vie politique des États-Unis.

II.

Pourquoi le caucus congressionnel était destiné à disparaître et comment il avait été supplanté par les « conventions ». — Premiers faits d'armes des conventions dans la campagne électorale en faveur de Jackson. — Le partage de dépouilles et la rotation d'offices; les conséquences de ces pratiques pour la nouvelle organisation. — Le couronnement de l'édifice de l'organisation des partis par la convention nationale.

Pour bien se rendre compte de la nouvelle phase dans laquelle l'organisation des partis dans l'Union va entrer, il faut bien remarquer que si le roi caucus a été détrôné, ce ne fut point ou ce ne fut pas seulement à la suite d'intrigues de palais : cet événement fut le résultat de causes beaucoup plus profondes.

La force du parti qui gouvernait les États-Unis depuis un quart de siècle, et qui s'assurait, à l'aide du caucus, le pouvoir exécutif, consistait en ce qu'il se réclamait des idées qui constituaient le fond même de l'esprit américain, esprit démocratique par excellence. Endigué pour un certain temps par les fédéralistes, il ne trouvait plus d'opposition après leur chute. Au contraire, les hommes politiques répétaient à l'envi que la voix du peuple est la voix de Dieu, que, devant la majesté du peuple, tout devait s'incliner. Des écrivains vulgarisaient et précisaient ces idées. Dans des brochures pour les *farmers* et les *mechanics*, ils prêchaient la guerre contre le « money-power », les banques, les juges nommés par le gouvernement et contre toutes les autres institutions aristocratiques, dont l'existence seule était une injure pour le peuple souverain². En même temps, la population gagnait en bien-être avec une rapidité sans exemple. La série de grandes inventions qui marqua le commencement du siècle, les bateaux à vapeur

1. *Ibid.*, p. 398.

2. Voy. Duane, *Politics for american farmers; series of tracts exhibiting the blessings of free government as in the United States*. Wash. 1807.

qui sillonnaient l'étendue immense de la République, alors pourvue de plus de grandes rivières que de routes, les richesses naturelles qui sortaient de terre faisaient participer tout le monde aux bénéfices de la révolution économique. Devant chaque habitant de l'Union des horizons infinis d'activité s'ouvrirent; l'âme du citoyen américain se remplit d'orgueil, de l'assurance de l'homme qui se suffit à lui-même, qui ne connaît point de supérieurs. La souveraineté politique, dont on lui faisait les honneurs avec tant de déférence, lui parut bientôt un bien personnel. Or, pour exercer son droit de propriétaire sur la chose publique, il n'avait pas besoin des lumières d'autrui; en avait-il besoin dans la vie privée pour réussir? L'élite de citoyens qui, dans le Congrès ou dans la législature de son État, réunie en caucus, lui dictait sa ligne de conduite, le choix de ses mandataires, se transforma donc à ses yeux en une bande d'usurpateurs. Les caucuses, dont les membres eux-mêmes faisaient si souvent appel à la souveraineté du peuple, ne surent pas prévoir cette conclusion logique, et se perpétuèrent au pouvoir qu'ils s'étaient arrogé; mais un jour ou l'autre, le peuple devait conclure à leur défaut et à leur détriment.

Et, en effet, les progrès de la démocratie avaient déjà fait plus d'une brèche dans le caucus lorsque survint l'accident qui précipita son effondrement en 1824. Ainsi, dans plusieurs États, on voit des assemblées générales se réunir et désigner directement des candidats. Avant de se séparer, elles nomment même « des comités de correspondance ¹ ». En dehors des habitants de la ville, des citoyens d'autres endroits de l'État prennent part à ces « general meetings », sans être délégués. De pareilles réunions, composées de membres volontaires de plus d'un endroit, reçoivent le nom désormais consacré de *conventions* et deviennent de plus en plus fréquentes. En même temps, le caucus ouvre lui-même ses portes aux représentants des masses dans les grands États populaires de New-York et de Pensylvanie : le caucus du parti démocrate admet, outre des membres de la législature, des délégués élus *ad hoc* par le peuple des comtés qui n'avaient point de représentants dans les chambres de l'État. En 1817, la participation de cette délégation devient la règle dans ces États ². Mais cela ne paraît pas encore suffisamment démocratique, et on réclame la substitution aux caucuses de conventions composées entièrement de délégués élus. C'est à New-York que le mouvement commence. En

1. Le « great general meeting » en mai 1812 à Philadelphie, la « Rockingham convention » du 5 août 1812 dans le New-Hampshire, les « conventions of free men » dans le Vermont et plusieurs autres « general meetings » et « conventions » dans le New-York, Pensylvanie, Maryland, etc.

2. Hildreth, VI, 68, 624, 625.

1813, à l'élection du gouverneur et de son lieutenant, la société démocratique de Tammany recommande la convocation d'une convention d'État pour désigner les candidats ¹. En 1817, une convention-caucus démocrate se réunit, composée des membres du parti dans la législature et des délégués élus pour les comtés non représentés dans la chambre. Mais, à côté de cette convention et le même jour, se réunit une convention rivale composée entièrement de délégués des comtés spécialement élus à cet effet, qui seule déclare représenter la vraie démocratie et s'attribue le droit de procéder à la désignation des candidats ². Depuis lors, le choix des candidats à la législature d'État par des conventions entièrement élues devient la règle dans l'État de New-York. En 1824, en Pensylvanie, le caucus législatif se dessaisit lui-même de la désignation des électeurs présidentiels et convoque à cet effet une convention d'État du parti démocrate ³. Ainsi, dans les États, le caucus, bon gré mal gré, frayait lui-même la voie à une nouvelle institution qui devait bientôt le supplanter totalement. L'année 1824 datait encore du règne du « roi caucus » ; en 1825, toute l'Union était déjà couverte de conventions d'État, et, dans plusieurs endroits, de conventions de comtés et de districts. Le système fut bientôt appliqué à toutes les fonctions électives. Mais, au commencement, ce fut surtout dans les élections présidentielles que la nouvelle organisation eut à déployer son activité.

Le mouvement démocratique, dont les conventions étaient une des manifestations, déjà maître incontesté de l'esprit public, n'était point encore maître des pouvoirs publics, et il allait livrer bataille pour les conquérir. Lorsque, à la dernière élection présidentielle, aucun des quatre candidats ne réunit la majorité, et lorsque la nomination du premier magistrat revint par là à la chambre, celle-ci, au candidat le plus favorisé par le vote populaire, à Andrew Jackson, préféra le fédéraliste Quincy Adams. C'était une usurpation de la souveraineté populaire ; au moyen de la lettre de la constitution, on avait frustré le peuple de ses droits ! Ces dénonciations que Jackson lui-même et ses amis répandaient dans le pays soulevaient dans les âmes sincères et croyantes une profonde indignation, une véritable exaspération contre les ennemis du peuple. L'injure faite à la volonté nationale criait vengeance, et ne pouvait être effacée, déclaraient les partisans de Jackson, que par l'élection de Jackson à la présidence pour le terme pro-

1. Hammond, *Political history of New-York*, I, 343.

2. Hildreth, VI, 625.

3. A Johnston, *Nominating conventions*, article de la *Cyclopædia of political science, pol. econ. and of the polit. history of the U. S.* edited by John J. Lalor, Chicago, 1883; t. II, p. 1040.

chain. Les conventions des États s'empressèrent d'élever sur le pavois « l'homme du peuple ». Il leur aurait été vraiment difficile de trouver une occasion plus favorable pour s'affirmer. Comme on sait, personne ne flattait mieux les instincts et les passions des masses que Jackson ; il avait leurs qualités et, dans une mesure plus grande encore, leurs défauts. Le peuple voyait en lui la chair de sa chair et le sang de ses veines. Les conventions s'aperçurent que les masses étaient portées vers Jackson par une attraction irrésistible, et elles ouvrirent une action vigoureuse en sa faveur.

Cette campagne dans laquelle les conventions faisaient, pour ainsi dire, leurs premières armes, révéla sous le jour le moins attrayant la présence dans l'arène politique de nouveaux éléments sociaux. A côté de la foi démocratique sincère se manifesta l'esprit de démagogie qui cherche à l'exploiter. Les mœurs électorales subirent un profond changement. « La polémique dans la presse et sur le *stump* fut conduite plus passionnément qu'elle ne l'avait jamais été, mais jamais aussi elle n'avait été moins vide de contenu politique », dit M. von Holst, l'éminent auteur de l'histoire constitutionnelle des États-Unis ¹. Le succès de Jackson surpassa toutes les espérances. L'enthousiasme du peuple fut grand : la démocratie n'était-elle pas vengée et raffermie ² ? Mais les membres des comités électoraux envisagèrent sous un autre jour la portée de la victoire remportée ; la moralité qu'ils en tirèrent fut que le succès était dû à leurs efforts, et que, comme tout travail mérite salaire, ils méritaient une récompense. En effet, ils se présentèrent en masse pour demander, à titre de rémunération de leurs services, des places dans l'administration ³. Jackson ne tarda pas à reconnaître leur bon droit, et les emplois publics, comme une ville prise d'assaut, furent bientôt livrés aux vainqueurs, c'est-à-dire, entre autres, aux meneurs des conventions et à leurs agents.

C'est ce procédé qui, érigé en doctrine, trouvera plus tard son expression dans la formule célèbre : « *To the victors belong the spoils* » (aux

1. Dr. H. von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's*. Berlin, I Bd. 1878, p. 31.

2. Le jour de l'installation du nouveau président, une foule immense se pressait dans la ville de Washington. Webster écrivait dans une lettre particulière : « Je n'ai jamais rien vu de pareil. On est venu de 500 lieues pour voir le général Jackson, et ils paraissent croire en effet que le pays a échappé à un grand danger. » (*Webster's private correspondence*, I, 473, cité par von Holst.)

3. Un témoin oculaire dit : « Ils fourmillaient surtout dans les couloirs de la chambre, attendant l'amphitryon, comme une bande de prétoiriens, qui, ayant transporté sur leurs boucliers leur chef idolâtré, réclamaient la récompense d'un rude combat. Son logement était assailli et cerné au point que c'était un haut fait que de parvenir jusqu'à lui. » (Lettre de Arthur Shansbury citée par Parton, *Life of A. Jackson*, III, 169.)

vainqueurs les dépouilles). Le système se pratiquait déjà sur une large échelle dans le New-York. Dans l'État-empire, les politiciens s'appliquèrent de bonne heure à organiser les masses pour les batailles électorales, sous la direction ou l'inspiration d'Aaron Burr, l'homme fatal de la jeune République. Sa maxime principale était que les citoyens devaient être dirigés dans les élections comme les soldats dans l'armée, que quelques chefs devaient penser pour les masses, et que celles-ci n'avaient qu'à obéir aveuglément. Burr fit école. Grâce à l'activité de ses élèves et surtout du plus brillant d'entre eux, Martin van Buren, esprit méthodique et organisateur entre tous, l'État entier fut bientôt recouvert d'un réseau de comités qui s'étendait du chef-lieu jusqu'aux endroits les plus reculés. Les membres des comités locaux qui suivaient fidèlement la direction des chefs du parti étaient récompensés par des emplois et des fonctions; ceux qui faisaient preuve d'indépendance à l'égard du comité central en étaient exclus. Le nombre d'emplois dont le pouvoir central du parti disposait était déjà assez considérable par lui-même, mais l'introduction dans le service public d'un principe qu'on préconisait depuis quelque temps comme démocratique par excellence, celui de la *rotation d'offices*, permettait de récompenser tous les dévouements.

Avec l'avènement de Jackson les procédés des politiciens de New-York furent introduits dans le gouvernement fédéral, et de pratiques locales ils devinrent un système national. Partage et rotation furent élevés à la hauteur de principes; ils eurent leurs théoriciens. L'idée républicaine et démocratique, déclaraient-ils, commande le changement continuel des titulaires des emplois publics, car le peuple qui est la source de tout pouvoir ne doit pas tolérer une classe de fonctionnaires stables qui se sentirait bientôt indépendante et mépriserait le peuple. En plein sénat, on proclama un jour que la rotation « is a great american principle; it lays at the foundation of our system ¹. » Ces « grands principes américains » ont été appliqués par Jackson avec non moins de succès que par ses prédécesseurs dans le New-York. « Les politiciens de métier, dit von Holst, obéissaient à Jackson

1. Discours du sénateur Allen d'Ohio, cité par von Holst, III, 120.

Depuis, on est encore allé chercher dans l'érudition de siècles passés un témoignage en faveur de la rotation : le principe de rotation serait contemporain de la découverte même de l'Amérique. Ferdinand et Isabelle écrivaient dans leur fameuse « instruction formelle » au nouveau gouverneur d'Hispanola, Ovando : « Faites également changer les autorités pour que plusieurs puissent avoir leur part de profit et des honneurs et qu'ils deviennent intelligents dans les affaires. » Cette sentence remarquable contient toute la philosophie de la rotation d'offices, comme remarque gravement un publiciste américain. (W. Martin Dickson, *The new political machine-North Americ. Review*, janv. 1882, p. 50.)

au moindre signe comme jamais un corps d'officiers n'a obéi au commandement de son général, et par surcroît les masses criaient leur hurra aussi volontiers et aussi bêtement qu'un régiment de ligne russe. »

Pour les conventions, la nationalisation du système de New-York devait avoir des conséquences très importantes, autant pour la nature que pour la structure de la nouvelle organisation. Les services électoraux étant devenus une monnaie, ayant cours régulier dans tout le pays, une institution permanente établie pour préparer les élections risquait de devenir une bourse électorale. Puis, les opérations des conventions, depuis qu'elles avaient revêtu un caractère national, exigeaient un organe central. En cela, la logique des événements se rencontrait avec l'intérêt des politiciens au pouvoir qui cherchaient à s'affermir dans leurs positions; au moyen d'un ressort central, on pouvait imprimer avec sûreté une direction à tout le mécanisme électoral. Trouver le type de ce ressort fut l'œuvre des amis de Jackson. On sait qu'à côté des ministres nommés en vertu de la constitution, Jackson avait formé ses confidents en une sorte de gouvernement occulte, qui décidait toutes les questions politiques, avant qu'elles fussent soumises aux ministres, et qui a été surnommé le *kitchen-cabinet* (cabinet de cuisine). Lorsque Jackson, malgré les recommandations qu'il avait faites dans ses messages d'interdire la réélection du président, laissa poser sa candidature pour un nouveau terme, le *kitchen-cabinet* porta son attention sur la machine électorale. Le membre principal de ce cabinet, l'*alter ego* de Jackson, le major Lewis ¹, qui dans la campagne précédente avait déployé une prodigieuse activité et une habileté consommée dans l'organisation des comités électoraux, esquissa le projet d'une assemblée centrale des membres des conventions locales qui désignerait les candidats à la présidence et à la vice-présidence, comme jadis le caucus congressionnel. D'après ces indications, une « convention » des membres républicains de la législature de New-Hampshire lança, en juillet 1831, une proposition formelle de réunir une *convention nationale*, où chaque État serait représenté par un nombre de délégués égal à celui des électeurs présidentiels qui lui revenait selon la constitution. La proposition fut acceptée. Alors le parti de l'opposition crut devoir en faire autant, s'organisa de la même manière, et

1. Parton, le biographe bien connu de Jackson, a eu communication d'une lettre particulière de Lewis, où le projet d'une convention nationale a été pour la première fois mis en avant. Son correspondant, Amoss Kendal, devait s'employer à faire accepter l'idée à la législature de New-Hampshire afin que celle-ci la lançât dans le pays, pour son propre compte, avec l'autorité qui appartient aux mandataires du peuple d'un grand État. Ce plan a réussi. La lettre, datée du 25 mai 1831, est reproduite dans l'ouvrage de Parton (v. III, p. 382, 383).

une convention nationale whig siégeait déjà à Baltimore (déc. 1831) avant que la convention nationale démocrate, provoquée par le *kitchen-cabinet*, eût eu le temps de se réunir. L'édifice de l'organisation des partis était couronné.

Sauf quelques modifications de détail, cet édifice est resté intact jusqu'à nos jours et présente les formes que voici.

III.

Description de la structure de la nouvelle organisation des partis. — Coup d'œil sur sa physionomie générale.

La base de l'organisation électorale est le township dans les comtés et le ward (quartier) dans les grandes villes. A l'approche de chaque élection, tous les adhérents du parti résidant dans la localité sont convoqués à une réunion générale. Ces assemblées, appelées *primary meetings* ou caucuses, ont à désigner directement les candidats à tous les emplois électifs de la localité et à choisir des délégués à la convention du comté pour les nominations qu'il y a à faire aux fonctions en dehors de la commune. La convocation est généralement affichée dans la localité et publiée dans le journal du pays, s'il y en a. Peuvent prendre part aux réunions tous ceux qui se réclament du parti, notamment ceux qui, à la dernière élection générale, ont voté pour les candidats du parti. La déclaration de l'électeur lui-même suffit à prouver ce fait. Toutes les candidatures proposées par un membre qui ont été appuyées par un autre membre (*seconded*) sont mises en discussion dans l'ordre de leur présentation. Après avoir fait les *nominations* et nommé un comité permanent, l'assemblée s'ajourne *sine die*. Le comité a pour mission officielle de préparer et de distribuer les bulletins de vote aux noms des candidats adoptés; mais, en fait, ses attributions sont plus larges : durant la période électorale, il s'applique à faire triompher la liste arrêtée; dans l'intervalle des élections, il a charge des intérêts électoraux du parti.

Après les *primary meetings*, ou caucuses, viennent les conventions de comté, composées de délégués choisis à cet effet dans les assemblées primaires. De même que ces dernières, les conventions de comté désignent directement les candidats aux fonctions de l'unité territoriale qu'elles représentent, c'est-à-dire du comté, et en second lieu nomment des délégués à l'assemblée supérieure, à la convention d'État. Les attributions de la convention d'État sont les plus considérables de toutes, étant donné qu'elle représente l'unité politique la plus importante dans la fédération américaine, l'État, qui a à nommer

les titulaires des principaux postes administratifs, les membres de la législature, et enfin les électeurs présidentiels. La représentation des comtés dans la convention d'État est généralement calculée sur la base adoptée pour la chambre basse de la législature. Le nombre total des membres varie d'État à État; dans les grands États, il est de 1,200 et même de 1,400; dans les petits États, comme le New-Jersey par exemple, il est de 100 ou 200; en moyenne, les conventions d'État comptent de 300 à 500 membres. Comme les *primaries* et les conventions de comté, les conventions d'État ont un comité permanent, *state committee*, où chaque district est représenté par un membre. Avant de se séparer, la convention nomme le comité ou, ce qui est plus conforme à la réalité, réélit ses membres. Ce comité examine en premier lieu les pouvoirs des délégués arrivés à la convention et peut admettre les uns et exclure les autres; puis à l'ouverture de la première séance, c'est lui qui désigne en fait le bureau provisoire de l'assemblée auquel appartient la nomination des comités préliminaires des pouvoirs, des résolutions, etc. Dans l'intervalle des réunions de la convention, le *state committee*, grâce à son fonctionnement continu et à l'inamovibilité de fait de ses membres, concentre dans ses mains toute l'action électorale. Entretenant une correspondance très active avec tous les agents de l'organisation jusqu'aux coins les plus reculés de l'État, et préparant les voies pour la convention nationale, il est le trait d'union de tous les membres de l'organisation, et, à ce titre, il est en réalité son rouage le plus important.

Le nombre des délégués envoyés par chaque convention d'État à la convention nationale était jadis égal au nombre d'électeurs présidentiels auquel l'État respectif avait droit en vertu de la constitution, ou, ce qui revenait au même, au nombre des membres que chaque État avait dans le Congrès. Depuis, une modification a été introduite sur ce point : le parti *républicain* qui se forma un peu avant la guerre de Sécession adopta l'usage, suivi maintenant par les démocrates, d'envoyer deux fois autant de délégués que d'électeurs présidentiels nommés par l'État. Ainsi l'État de New-York qui a 35 membres à la chambre des représentants, à Washington, en raison de sa population, et 2 sénateurs, comme tous les autres États, envoie à la convention nationale 70 délégués pour les districts et 4 délégués *at large* pour l'État dans son ensemble. La désignation des délégués se faisait et se fait encore dans le parti *démocrate* en assemblée plénière de la convention d'État au scrutin de liste. Chez les *républicains*, la convention d'État nomme seulement les 4 *delegates at large*; les délégués représentant les districts sont choisis, soit dans des conventions de district convoquées à cet effet, soit par les délégations respectives de districts à la conven-

tion d'État, qui se borne à confirmer les nominations faites par chaque groupe de délégués.

La convention nationale qui se compose maintenant de 700 ou 800 membres est convoquée dans « l'année présidentielle », quelques mois avant la réunion des collèges électoraux chargés du choix du président et du vice-président. Dans la première séance plénière, après la nomination du bureau provisoire, on procède à l'élection des *comités*, composés chacun d'un délégué de chaque État, qui est désigné maintenant par les délégations respectives. Ces comités sont au nombre de quatre : le comité d'*organisation* pour choisir le bureau de l'assemblée; le comité des *credentials* pour la vérification des pouvoirs des délégués; le comité des *résolutions*, qui est le plus important, car il a pour attribution de rédiger le programme du parti, la plate-forme et de proposer les candidats; enfin, le comité de *rules of orders and business* pour s'occuper de questions d'ordre et d'organisation matérielle. En outre, la convention nationale nomme un comité permanent, *national committee*, qui fonctionne jusqu'à la réunion de la prochaine convention. Il joue un rôle analogue à celui du *state committee* pour tout ce qui a rapport à la campagne présidentielle. Il en a la haute direction dans toute l'Union; il dispose des fonds du parti, tranche souverainement toutes les questions et les contestations qui se produisent, etc. Les autres comités n'ont qu'une existence momentanée, qui finit avec la convention, mais leur rôle n'en est pas moins important. C'est sur les rapports des comités que toutes les questions sont tranchées, généralement sans longue discussion. L'assemblée plénière sert plutôt à dénombrer les suffrages; et, l'avis de la majorité fixé, elle lui communique le prestige d'une proclamation solennelle, de sorte que, pour une bonne moitié, le rôle de la convention nationale est une œuvre d'apparat et de pompe. Elle ne siège qu'un ou deux jours. Dans sa procédure, elle suit toutes les formalités des assemblées législatives. Les séances s'ouvrent par des prières récitées généralement par un clergyman, membre de la convention. Seule la manière de voter et de prendre des résolutions a été l'objet d'une réglementation spéciale. Dans les conventions républicaines, les délégués votent par tête; dans les conventions démocrates, ils décident par États tout en déposant leur vote par tête. La majorité de la délégation de l'État décide d'avance quel sera son vote; puis, le chef, le chairman de la délégation, le proclame à la tribune pendant le scrutin, en supputant les voix de tous les membres de la délégation, même de ceux de la minorité. Il arrive que des membres votent aussi individuellement, mais ce n'est qu'avec l'autorisation expresse de la délégation, qui d'après la règle du parti démocrate is

instructed as a unit. Étant donnée cette attribution de toutes les voix de l'État au candidat de la majorité des délégués, et comme, d'un autre côté, tous les États sont représentés à la convention du parti à titre égal, sans égard à la nuance politique des populations, il pourrait arriver que le candidat fût désigné par le vote de quelques États où le parti serait en minorité, — États qui par suite n'auraient pas pu faire passer des électeurs constitutionnels favorables au candidat nommé en convention, — de sorte que, pour obéir à la décision de la convention nationale, les autres États, qui contiennent le contingent effectif du parti, devraient, aux élections définitives, donner leurs voix à un homme que leurs propres délégués auraient répudié à la convention. Pour obvier à de pareilles éventualités, la convention nationale démocrate, lors de sa première réunion en 1832, a établi que la désignation des candidats ne serait valable qu'autant qu'elle aurait été faite par les deux tiers des voix. On a pensé qu'une majorité si considérable à la convention aurait toujours chance de comprendre les représentants de la majorité du parti dans le pays. — Après qu'une majorité, soit une majorité simple, soit une majorité des deux tiers, a été obtenue, il est d'usage de reprendre le vote pour permettre à la minorité de faire acte d'adhésion au candidat vainqueur. On vote encore une fois au scrutin ou par acclamation. Après quoi la nomination est toujours annoncée comme ayant été faite à l'unanimité.

Chaque délégation arrive à la convention nationale avec des instructions élaborées dans la convention d'État ou même dans les conventions de district, mais en dernière analyse c'est la convention nationale qui tranche souverainement la question des candidatures à la présidence et à la vice-présidence. — D'ordinaire telle ou telle convention d'État présente aux suffrages de la convention nationale, au nom de l'État, son « fils favori », mais c'est seulement à titre de recommandation.

Les candidats une fois choisis, le *ticket* arrêté, l'opération de la nomination des délégués aux conventions recommence pour la désignation des électeurs présidentiels. Le *primary meeting* envoie des délégués à la convention du comté; celle-ci à la convention d'État, et, enfin, cette dernière choisit les personnes à recommander aux suffrages de la population comme électeurs présidentiels, sous la condition toute naturelle que ces personnes voteront le ticket de la convention nationale, endossé par toutes les délégations successives qui ont abouti à leur désignation.

Le ticket qui descend ainsi de la convention nationale aux assemblées primaires et remonte jusqu'à la convention d'État ne comprenait d'abord que les noms des candidats à la présidence et à la vice-

présidence. La tâche de la convention nationale se bornait dans les premiers temps à choisir les candidats. Mais, depuis, ces assemblées se sont arrogé en outre le droit d'édicter le programme du parti, la plate-forme, qui suit, comme le ticket, toute la hiérarchie des conventions, et devient par là même le credo de tous les membres du parti sous peine d'hérésie politique. Originellement, lorsque les conventions remplacèrent les caucuses législatifs, le programme du parti était élaboré par la législature d'État, et c'était sur ce programme qu'étaient nommés les délégués à la convention nationale.

Les législatures d'État qui avaient toujours vu avec jalousie le règne du caucus congressionnel, se présentèrent concurremment avec les conventions pour réclamer sa succession. Ainsi, la nomination de Jackson fut due à l'action combinée des conventions et des législatures d'État. Mais à mesure que la nouvelle organisation prenait consistance, l'influence électorale d'un corps constitutionnel comme les législatures était de moins en moins patiemment supportée et, enfin, elle dut disparaître complètement. Toutefois, elle a duré encore un certain temps après l'avènement de Jackson, car l'organisation du réseau des conventions ne se fit pas d'un seul coup. Il se passa bien des années avant que ce réseau embrassât toute l'étendue de l'Union. Dans les centres considérables, l'organisation s'établit très vite, mais dans les comtés elle ne fonctionna d'abord qu'irrégulièrement; les délégués des comtés qui arrivaient à la convention d'État tenaient souvent leur mandat d'eux-mêmes. On n'y regardait pas de si près, car, en ce temps-là, où il y avait encore très peu de chemins de fer, s'il y en avait, les hommes qui consentaient à entreprendre le voyage, très long alors, au chef-lieu, étaient moins nombreux que maintenant. Un écrivain américain, M. Talcott Williams, remarque à ce sujet, non sans justesse, que chaque progrès dans le développement des partis américains a été déterminé par l'extension des moyens de communication. La convention d'État, dans le New-York, a atteint son point culminant après l'ouverture du Erie Canal; la convention nationale a pris tout son essor vers l'époque de l'expansion des chemins de fer; et la direction de la campagne nationale venant d'un centre unique n'est devenue possible qu'après qu'un réseau télégraphique a été étendu sur tout le territoire de la République¹.

Mais si incomplète que fût, au commencement, la nouvelle organisation, sa physionomie distinctive était dessinée dès le premier moment; elle est venue au monde avec tous les traits saillants que nous lui voyons aujourd'hui. La structure de l'organisme des conventions

1. *Party government in the United States*, article de *Cyclopaedia of politic. science*, III, 414.

correspond exactement à celle du corps de la représentation constitutionnelle. Chaque ordre de conventions ayant son comité permanent, l'organisation de parti forme un mécanisme politique complet avec un pouvoir délibérant et un pouvoir exécutif, semblable et pour ainsi dire parallèle au mécanisme des pouvoirs établis par la constitution. Mais à l'encontre des assemblées délibérantes de l'ordre constitutionnel, les conventions ne procèdent pas directement du peuple; au contraire elles s'en éloignent régulièrement. En effet la convention nationale est composée, non pas, comme la chambre des représentants à Washington, des élus du peuple, mais de délégués des conventions d'État. A leur tour les membres des conventions d'État ne sont pas nommés par la population, comme le sont les membres de la législature d'État; ils ne sont que des délégués au second degré. Et toutes ces délégations successives sont généralement faites au scrutin de liste, mode qui ne laisse aucune place à la minorité. Ainsi, à mesure qu'on franchit les échelons de l'organisation, on remarque une concentration du pouvoir et une élimination de la minorité progressives, qui augmentent en raison directe de l'importance et de la sphère d'activité des conventions superposées.

IV.

Comment les Conventions étaient devenues une partie intégrante de la vie politique aux États-Unis. — Comment s'est effectuée en même temps une séparation entre la majorité du pays et l'organisation de parti. — Comment le caucus démocratisé a accaparé l'action électorale. — La carte forcée des candidatures régulières. — Le *slip ticket*. — La discipline de parti et l'intolérance politique.

Lorsque Jackson quitta le pouvoir, le système des Conventions était déjà solidement établi. Les conditions politiques et sociales où s'étaient trouvés alors les États-Unis y avaient contribué puissamment. Pendant le court espace de temps qui s'était écoulé entre la grande explosion du sentiment démocratique, vers 1820-1825, et le départ de Jackson, la démocratie américaine avait beaucoup vécu; l'intensité des sensations avait compensé la brièveté du temps, peut-être au détriment de l'organisme social. L'élan démocratique s'était traduit, dans l'ordre constitutionnel, par l'introduction du suffrage universel dans les États nouvellement formés et dans plusieurs vieux États où il n'était pas encore établi. Mais beaucoup de nouveaux membres du peuple souverain, surtout dans les centres industriels et manufacturiers qui commençaient à se créer, manquaient d'intelligence des affaires publiques, et presque tous manquaient de temps. La fièvre

de l'enrichissement gagnait la nation tout entière avec une telle intensité qu'en vérité l'exercice effectif de ses droits politiques allait l'embarasser. Une classe sociale qui par tradition historique exerce dans la nation, de génération en génération, une sorte de magistrature politique et garde une certaine hégémonie, même sous le régime du suffrage populaire, comme actuellement en Angleterre, une telle classe sociale n'existait pas aux États-Unis. Les éléments tant soit peu aristocratiques qui y avaient existé avaient été nivelés par le mouvement démocratique. Pour remplir la place laissée vacante par l'indifférence politique du peuple, il ne restait ainsi, en l'absence d'un élément social organique, que la ressource d'un organe factice. Il était clair que, si un pareil organe arrivait à se créer, la nation qui tendait à s'adonner à ses intérêts matériels, lui abandonnerait ses pouvoirs politiques sans crier à l'usurpation. Cependant, avec l'orgueil et le sentiment de sa force dont était pleine la nouvelle démocratie américaine, les choses ne pouvaient se passer ainsi. Le Yankee se livrait sans partage à l'industrie et au négoce, mais en même temps, jaloux de ses droits politiques, il éprouvait l'âpre sentiment de l'avare qui, trop cupide pour dépenser ses richesses, jouit en les contemplant. Il fallait que l'Américain, tout occupé qu'il était ailleurs, pût de temps en temps, et le plus souvent possible, toucher, pour ainsi dire, ses droits de membre du peuple souverain et se donner ainsi l'illusion de la jouissance de ces droits.

La nouvelle institution introduite dans la vie politique des États-Unis — les conventions — conciliait à merveille toutes ces exigences qui paraissaient, au premier abord, contradictoires. La convention, désignant les candidats à nommer pour toutes les charges électives et arrêtant les programmes, débarrassait l'Américain de la tâche la plus difficile pour un citoyen d'un pays libre, mettait cette tâche à la portée de l'homme le plus occupé ou de l'intelligence la plus bornée. Et cet humble électeur n'en paraissait pas moins rester le maître absolu de la situation politique, puisque c'était de lui que les membres de la convention tenaient leur mandat ; ils étaient ses envoyés, ses commis. Les prérogatives que la constitution lui avait reconnues se trouvaient encore accrues de par les conventions : non seulement on ne pouvait désormais faire un député sans son intervention, mais même un simple candidat ; en un mot, les conventions donnaient au citoyen plus d'occasions de manifester sa volonté, dans des formes quasi constitutionnelles, que n'en offrait la constitution.

D'un autre côté, l'avènement de nouvelles couches sociales avait créé un nouveau personnel qui cherchait une sphère d'influence et d'activité. Toutes les fonctions instituées par les constitutions de l'Union

et des États étaient pour ainsi dire numérotées et occupées depuis longtemps par des hommes qui formaient une société trop restreinte pour que de nouveaux venus pussent s'y caser. Il aurait fallu les déloger de leurs positions; et la meilleure tactique pour les hommes nouveaux n'était pas de monter à l'assaut de cette vieille forteresse, c'était d'appeler la garnison à se mesurer avec eux en plaine, sur leur terrain, à eux, le terrain populaire. Les conventions, qui venaient s'interposer entre les électeurs et les élus, devaient amener ce résultat. Elles avaient encore l'avantage particulier qu'avec leur organisation calquée sur la structure constitutionnelle, avec leur hiérarchie, leurs pouvoirs, leurs dignitaires, elles offraient par elles-mêmes une sorte de succédané de l'ordre constitutionnel à toutes les ambitions qui ne pouvaient y trouver place. Les conventions étaient ainsi un but en même temps qu'un moyen, et, à ce titre, elles étaient deux fois les bienvenues.

Mais, en dehors de ces ambitions plus ou moins légitimes, il y en avait beaucoup d'autres, plus vulgaires et beaucoup plus nombreuses, pour lesquelles la nouvelle institution avait un prix encore plus élevé. La croissance rapide des fortunes particulières avait tracé entre les riches et les pauvres une ligne de démarcation plus profonde qu'elle ne l'avait été jusqu'alors; le tourbillon économique avait fait perdre pied à beaucoup de personnes; et il s'était formé une catégorie d'hommes en disponibilité qui n'avaient plus de place dans les cadres de la société. Le suffrage universel, en leur conférant la qualité de membres du souverain, venait de leur ouvrir la ressource de la politique; mais, sans un centre de ralliement, cette ressource n'en était pas une; dans la vie publique l'action isolée est comme nulle et non avenue. Les conventions leur apportaient le trait d'union nécessaire; à l'abri des conventions, les déclassés se constituèrent en une classe, celle qui a été connue depuis sous le nom de classe des *politiciens*. — Toutes les causes multiples qui conspiraient à l'établissement des conventions contenaient donc en germe tout leur développement ultérieur.

Si, dans les premiers moments, les conventions attestèrent le vif intérêt pour la chose publique que la masse des citoyens ressentait, et si elles traduisirent avec sincérité les sentiments populaires, il n'en fut pas ainsi longtemps. Les éléments politiques les moins purs, que nous venons de mentionner, pénétrèrent l'organisation de plus en plus. Dans la campagne présidentielle de Jackson, nous avons vu les politiciens jouer un rôle important. Ce rôle grandit à mesure que les conventions prirent consistance, et que le gros de la nation se confina dans les intérêts matériels. La direction des conventions échut aux

politiciens, comme une *res nullius* au premier occupant : c'était une des conséquences du système de la division du travail introduit par le mouvement industriel qui différencie et spécialise toutes les fonctions de la société. La séparation de la nation en deux parties devenait toujours plus sensible : une grande majorité qui travaillait, se développait et s'enrichissait, et une petite minorité remuante, pleine de passions et d'appétits, qui accaparait l'action politique, dans un but souvent, trop souvent intéressé. Derrière l'enceinte du caucus démocratisé, la majorité formait un monde à part; mais comme le caucus occupait toute l'avant-scène politique, il masquait la nation. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque de grandes questions agitaient le pays, il devait, à la vérité, s'effacer devant la nation; mais en temps ordinaire, il restait seul maître de la place.

« Le caucus a entièrement attiré à lui la besogne électorale, il en est donc devenu entièrement responsable, » dirait le juriste. L'historien, tout en reconnaissant que ce raisonnement est trop étroit, que les abus qui se sont produits sous le régime du caucus se seraient probablement produits sans lui avec des politiciens peu scrupuleux et une société peu soucieuse de la chose publique, n'aura pas cependant le droit de nier que, sans le caucus, les mêmes abus auraient pu se produire avec un moindre degré d'intensité. Il a par conséquent le devoir d'exposer toutes les situations où le caucus, grâce à son action concentrée, organisée, a joué en quelque manière un rôle décisif ou important.

Selon les données du *système*, l'opinion devait d'abord se concentrer et se projeter dans les *primary meetings*. Mais ces réunions étaient de moins en moins fréquentées, sauf par les candidats et par leurs amis qui ne s'y montraient que plus assidus. Les autres citoyens qui continuaient à prendre part aux assemblées pour la désignation des candidats ne pouvaient y jouer aucun rôle actif. Certes, tout le monde avait le droit de proposer des candidats, mais comme les politiciens arrêtaient d'avance, dans des conciliabules, le ticket de leurs candidats, il se trouvait que ceux-ci arrivaient dans le scrutin à la tête de la liste. Les voix des citoyens qui n'étaient point initiés aux mystères de ce conciliabule se dispersaient sur des noms divers; au second tour, ils n'avaient qu'à se rallier aux candidats qui avaient réuni le plus de voix. C'était la condition implicite sous laquelle les citoyens prenaient part aux *primary-meetings*¹. Le candidat adopté par l'assemblée sortait de là avec le prestige du candidat

1. Cette considération se trouve formulée nettement chez Hammond, l'historien bien connu de New-York. « Je crois, dit-il, que lorsque des amis politiques consentent à aller en caucus pour la désignation des fonctionnaires, chaque

régulier, du favori de la majorité. Le candidat régulier possédant cette supériorité morale *sui generis* et ayant en outre l'avantage d'avoir pris position à la première heure, avant que d'autres candidatures eussent eu le temps de se produire et de faire leur chemin dans l'opinion, rebutait les concurrents et intimidait les électeurs. Car si ceux-ci portaient leurs voix sur un candidat indépendant, ils risquaient de voter en pure perte et d'arriver seulement à faciliter le triomphe des candidats de l'autre parti, qui leur étaient encore plus antipathiques que les candidats adoptés par le caucus de leur propre parti. Par suite, les candidats indépendants disparaissaient, et la lutte se livrait en réalité entre les caucuses des deux partis, où les candidats avaient été choisis d'avance. La masse des citoyens ne se composait désormais que de comparses. « Sous la direction des meneurs des caucuses et des conventions, dit un historien, l'initiative du peuple expira. Le public voyait élire des hommes qu'il n'avait jamais choisis et adopter des mesures qu'il n'avait jamais désirées; il sentait enfin que lui-même était le jouet d'un système qui le cajolait, le flattait pour le frauder ¹. » Benton, dans ses mémoires, répète plus d'une fois : « La masse du peuple n'a pas plus de part dans le choix de la personne qui doit être son président que les sujets d'un monarque héréditaire dans la naissance de l'enfant qui doit un jour régner sur eux ². »

Discipline dans les rangs du caucus, maintenue par le système des dépouilles, carte forcée pour les électeurs indépendants à cause des candidatures régulières, tels étaient les traits principaux de la situation électorale. Cette situation fut encore sensiblement aggravée par un procédé mécanique introduit par les meneurs du caucus. Ils firent adopter la règle que toutes les élections pour les emplois de la commune, du comté, de l'État et de l'Union se feraient à la fois et sur une liste unique connue depuis sous le nom de *slip ticket*. Pour les électeurs isolés, il devenait difficile de composer un bulletin de vote qui commençait par les gardes nocturnes et les agents de voirie et finissait par les membres du Congrès et les élec-

— membre d'un tel caucus est engagé d'honneur à appuyer et à faire passer sa décision. Si vous craignez que cette décision soit tellement mauvaise que vous ne puissiez pas en conscience l'appuyer, vous ne devez en aucune manière faire partie du caucus. Tenter la chance dans le caucus et puis essayer de détruire le résultat de la délibération de vos amis, parce qu'elle n'est pas conforme à vos désirs, cela me choque comme une violation palpable de l'honneur et de la bonne foi. Vous ne *caucusez* pas autrement qu'à la condition implicite que l'opinion et les désirs de la minorité s'effaceront devant l'opinion de la majorité, et le seul objet du caucus (of caucusing) c'est de constater la volonté de la majorité. » (*Political history of New-York*, I, 192.)

1. W. G. Sumner. *Politics in America, 1776-1876*, *North American Review*, 1876.

2. *Thirty years view*, I, 373, II, 596.

teurs chargés de nommer le président de la République. Cette difficulté devenait presque une impossibilité par suite de l'extension constante du régime électif aux charges publiques. Sous l'influence des idées démocratiques, presque toutes les branches du service public furent soumises à l'élection directe. Les postes honorifiques avaient bientôt disparu. La race des coureurs d'emplois se multipliait avec une prodigieuse rapidité, et l'embarras des électeurs assiégés par la légion des candidats augmentait en proportion. Les conventions et leurs comités se chargeaient de composer les listes, et beaucoup d'électeurs, bon gré mal gré, étaient forcés de les accepter. Mais le principal avantage du *slip ticket* consistait pour les caucuses en ce que les électeurs, même les plus indépendants, devaient désormais passer sous leurs fourches caudines : un électeur paisible qui tenait à cœur de faire passer son candidat, homme peut-être très digne, à tel ou tel poste de l'administration municipale, devait voter aussi pour tous les autres noms portés sur la liste. S'il ne la votait pas intégralement, il augmentait les chances du parti opposé qui voterait toute sa liste; et alors il compromettait le succès de son candidat. Chaque candidat arrivant sur le terrain avec quelques amis était sûr d'avoir l'appui des amis des candidats à toutes les autres fonctions, même s'il ne leur inspirait pas la moindre confiance ou s'il leur était tout à fait inconnu. Placés sur le même champ de bataille électoral, ils n'avaient que l'alternative de vaincre ensemble ou de mourir. Une poignée de candidats qui s'étaient entendus d'avance pouvait ainsi se grouper pour la lutte en une phalange compacte.

Le parti, représenté par le caucus, devint une sorte d'Église qui n'admettait aucune dissidence d'opinion et excommuniait sans pitié quiconque s'écartait tant soit peu du dogme ou du rituel établi, fût-ce même par un sentiment de haute piété, dans un élan de l'âme vers une réalisation plus parfaite de l'idéal de sainteté proposé aux croyants. Ainsi, par exemple, le parti whig, dont le programme traditionnel était contraire à l'institution de l'esclavage, accueillit avec une véritable colère la formation du parti des *free soilers* qui se proposaient de mener la campagne anti-esclavagiste avec plus d'énergie. Lorsque les *free soilers* cessèrent de faire partie de l'organisation whig, on les traita tout bonnement de « renégats » et d'« apostats »¹. Le parti démocrate poursuivait toute trahison envers le caucus avec d'autant plus de rigueur qu'il était au pouvoir et tenait en ses mains les peines et les récompenses. Lorsque dans le sein du parti se forma une fraction puritaine sous le nom de « party of equal rights », les promoteurs

1. G.-W. Julian, *Political recollections, 1840-1872*. Chicago, 1884, p. 64.

de la réforme se crurent obligés de tenir secrètes leurs réunions et de changer sans cesse de local, comme des conspirateurs ¹. L'esprit inquisitorial développé par le caucus et mis par lui au service du parti ne connaissait pas de limites. Ainsi, sur la dénonciation d'un comité de convention démocrate, deux officiers de l'armée fédérale furent traduits devant la cour martiale, à Baltimore, sous la prévention d'avoir fait des achats pour l'approvisionnement de l'armée chez des membres du parti whig. L'État n'en avait souffert aucun préjudice ; au contraire, il fut constaté que les achats avaient été faits à meilleur marché qu'on n'aurait pu les faire chez des partisans de l'administration. Mais, prétendait le comité de la convention, acheter tout chez des adversaires et non chez des amis était une injure au parti démocrate qui méritait châtement ².

L'organisation de parti créa ainsi à son usage une morale particulière qui prétendait dicter au citoyen ses devoirs comme si elle avait véritablement une base éthique. Ce code moral est très exactement traduit par Parton, l'éminent biographe des hommes d'État américains, sous le titre de « Code d'un politicien de New-York » ; en voici les principaux paragraphes : « ... V. La fidélité au parti est la seule vertu du politicien. Celui-là seulement est politicien qui voterait sans hésiter pour le diable, si le diable avait été proclamé candidat régulier. Il n'y a qu'un péché impardonnable, c'est l'apostasie... VI. Personne ne doit souffrir à cause de sa fidélité au parti. Si odieux qu'il se soit rendu au peuple par sa fidélité au parti, il doit être à l'instant pourvu, si cela peut se faire sans danger... VII. Les portes du parti doivent toujours rester grandes ouvertes pour la réception des convertis de l'autre côté, mais rigoureusement closes pour les renégats repentants... XI. L'organisation locale est la principale condition de la victoire. Le parti doit avoir son organisation dans chaque quartier, bourg, village, hameau, chacun de ses votants doit être inscrit et ses dispositions doivent être constatées et notées... XIII. S'il y a conflit entre le parti dans l'Union tout entière et le parti dans l'État, ou entre le parti dans l'État et le parti dans le comté, le particulier doit suivre les ordres de la majorité de son organisation locale. C'est-à-dire le simple soldat doit obéir au commandement de son capitaine, quoique ce capitaine soit en révolte contre son colonel. C'est l'affaire du capitaine et non du soldat ³. »

L'âpre poursuite de l'intérêt personnel et le mépris croissant pour les principes devinrent les traits dominants des luttes politiques, et

1. Von Holst.

2. Cité par von Holst, I, 307, d'après un discours de H. Clay du 10 juil. 1840.

3. Parton, *Life of Andrew Jackson*, III, 123, 124.

presque leur caractère naturel aux yeux de la nation. La masse des citoyens, absorbée par ses occupations et dégoûtée du spectacle que les politiciens lui offraient, tomba dans une sorte de léthargie politique. Sous l'apparence d'une vie politique très active, dont les conventions donnaient l'illusion, l'esprit public n'en était que dans un état plus profond de stagnation. « Nous avons perdu toute sensibilité, disait Calhoun au sénat, nous nous sommes endurcis sous l'action des pratiques et des principes pernicieux qui caractérisent le temps. Ce qui aurait choqué et soulevé toute la société, il y a quelques années, maintenant on s'en aperçoit à peine. » ¹

V

Comment les conventions conduisaient les élections présidentielles. — La politique des résultats et le principe d'*availability*. — Les hommes d'État éminents se retirent de la lutte; raisons qu'en donne Calhoun. — Les contingents du caucus démocrate : l'élément étranger, les fonctionnaires et les esclavagistes.

Nous avons examiné les circonstances dans lesquelles la nouvelle organisation de parti s'était établie aux États-Unis, les formes qu'elle avait adoptées, les méthodes d'action et les traits caractéristiques, qu'elle avait commencés à prendre. Maintenant nous allons la voir à l'œuvre, d'abord dans la grande tâche qu'elle s'était surtout assignée, dans les élections présidentielles, puis dans la solution des grandes questions nationales et enfin dans la vie publique locale.

La popularité et l'influence de Jackson dans la démocratie américaine étaient si grandes qu'il put désigner son successeur presque officiellement. Son choix s'arrêta sur Martin Van Buren. L'organisation démocrate s'empressa de l'accepter sans discussion. Van Buren fut élu et son administration fut comme la continuation de celle de Jackson. Le système des dépouilles et de la rotation continua aussi. Mais la politique financière malheureuse de Jackson aboutit, sous Van Buren, à une grande crise économique; un sentiment de malaise général envahit le pays, qui, secouant son indifférence pour la politique, se lança dans la lutte à l'approche de l'élection présidentielle, avec une grande ardeur. *Away with the spoilers* (à bas les spoliateurs) fut le mot d'ordre. Le parti whig s'offrit à la nation comme émancipateur. Le *caucus* de ce parti qui s'était formé à la suite et à l'instar du *caucus* démocrate se mit en branle. En décembre 1839, la convention nationale se réunit à Harrisburg et commença par adopter la résolution suivante : « Les délégués de chaque État seront invités à se réunir en tant que délégation et à

1. *Speech on Febr. 1835. Works, II, 440.*

nommer un comité de trois membres au plus, qui recueillera les vues et les opinions de la délégation et les communiquera aux comités de toutes les délégations réunis ensemble pour rapporter ensuite les vues échangées à leurs mandants respectifs; puis les délégués de chaque État seront requis de se réunir comme délégation, et de voter sur les candidats à la présidence et à la vice-présidence, et, cela fait, de remettre à leur comité les bulletins indiquant pour quel candidat et par qui les votes ont été donnés; ensuite tous les comités s'assembleront pour comparer les différents bulletins et rapporteront le résultat de cette procédure aux délégations avec les faits qui pourront peser sur la désignation des candidats; aussitôt après, chacune des dites délégations se réunira de nouveau, votera encore une fois sur les candidats aux fonctions ci-dessus mentionnées, et remettra le résultat du vote à son comité respectif; s'il appert qu'il y a une majorité de voix pour quelque candidat à la présidence, ledit comité soumettra le résultat au jugement de la convention. Le vote de la majorité de chaque délégation devra être compté comme le vote de l'État. »

Cette procédure rendait évidemment impossible toute entente sincère entre les délégués et ne faisait d'eux qu'une assemblée pompeuse, qui apparaissait processionnellement sur la scène pour disparaître dès que le moment arrivait de prendre une décision. Cette procédure, énervant les délégués par ce jeu continu, leur ôtait toute force d'agir, toute volonté, et les rendait de plus en plus résignés à accepter la première solution venue. Et à cette solution travaillaient vingt-cinq petits comités séparés, chacun avec ses visées, agissant dans les ténèbres et ne se rencontrant que pour s'épier, se mesurer et enfin débattre les conditions du marché qu'on ne pouvait exposer au grand jour.

Quel était donc en réalité le but de cette savante combinaison? Le pays désirait un changement dans le gouvernement; les whigs pensaient que la victoire sur les démocrates était plus ou moins probable, mais à condition de grouper sous le drapeau whig tous les éléments mécontents du régime démocrate. L'homme qui devait porter ce drapeau comme candidat à la présidence était désigné d'avance par toute l'histoire du parti whig : c'était son plus grand homme d'État, Henry Clay. Mais sa supériorité même pouvait porter ombrage à plusieurs personnages influents du parti, compromettre peut-être les chances de sa victoire et partant celle des whigs. Ensuite, en cas de succès, il ne pourrait être qu'un embarras pour son parti, se disaient les politiciens; un homme aussi éminent que Clay, jaloux de sa dignité et soucieux de sa responsabilité, pourrait bien hésiter, s'il arrivait au pouvoir, à se mettre au service du parti qui l'y aurait

porté. En ce cas, tous les fruits de la victoire seraient perdus. — Les chefs de l'organisation du parti whig décidèrent donc qu'il fallait se débarrasser de Clay, et, à cet effet, on inventa pour la désignation du candidat la procédure exposée plus haut. Le moyen réussit complètement : au scrutin définitif, à la convention, Clay se vit repoussé par son propre parti, qu'il avait tant de fois mené dans les batailles aux acclamations de ses ennemis mêmes. On lui opposa un candidat qui avait pour principal titre des victoires remportées sur les Indiens, trente ans auparavant, et son obscurité politique : le général Harrison. Mis en avant par les whigs, comme candidat du peuple, en dehors de tout parti, il fut élu. Mais dès qu'il fut installé, les membres des conventions et des comités whigs se présentèrent à la Maison-Blanche en foules non moins compactes que les démocrates du temps de Jackson : ils demandèrent leurs salaires. Harrison, qui était un honnête homme, avait pris au sérieux son rôle de président au-dessus des partis ; et lorsqu'il se vit assailli par l'armée de l'organisation, il en fut si affecté qu'il mourut après un mois de présidence.

Dès lors le partage des dépouilles ne tarda point à commencer, et il se trouva que les whigs, avec leur organisation, ne différaient en rien des démocrates ; que ce qui les divisait, c'était la question de savoir à qui appartiendraient les dépouilles. Le pays n'avait donc rien gagné au changement. Aussi se laissa-t-il bientôt capter de nouveau par les démocrates. Leur chef, Van Buren, semblait désigné pour reprendre possession de la Maison-Blanche. Mais les politiciens du parti ne voulurent plus de lui. Les démocrates du nord, pour rendre leur organisation redoutable, s'allièrent aux esclavagistes du sud et protégèrent « l'institution domestique » de ces derniers en échange de leurs voix aux élections. Les esclavagistes laissaient faire les meneurs des conventions démocrates, leur abandonnaient les dépouilles à la seule condition que les candidats désignés ne s'attaqueraient pas à l'esclavage. Mais comme l'esclavage commençait à manquer d'air, les planteurs décidèrent de s'emparer de la province mexicaine limitrophe du Texas, pour y introduire leur institution. Les conventions ouvrirent en conséquence une campagne vigoureuse pour l'annexion du Texas. Van Buren se montra un peu irrésolu dans cette question, tout en étant le *northern man with southern opinions*. Alors les meneurs de l'organisation se prirent à craindre que quelques voix du sud ne fissent défaut à Van Buren et ne compromissent, au dernier moment, son élection. S'ils embarquaient avec lui, ils pourraient en ce cas faire naufrage, et toutes les places seraient réparties entre les membres de l'organisation antagoniste ¹. Pour ne pas courir

1. « Un nombre considérable de délégués, écrit Benton, ne tenaient à aucun

un tel risque, ils aimèrent mieux sacrifier Van Buren. A cet effet, les membres de la convention nationale démocrate eurent recours à un expédient de procédure, tout comme les whigs l'avaient fait pour se débarrasser de Clay. On proposa à la convention démocrate d'adopter pour règle que les candidats à la présidence et à la vice-présidence fussent désignés par les deux tiers des votants. Cette règle avait été déjà admise dans deux conventions précédentes, mais comme il n'y avait pas eu alors de divergences sur les personnes à nommer, elle n'avait pas tiré à conséquence. Maintenant on pouvait s'en servir pour mettre en échec la candidature de Van Buren. Un tiers des voix suffisait pour assurer sa défaite. Au premier tour, il obtint 151 voix sur 266, mais cette majorité absolue ne suffisait plus. Au second scrutin, il recueillit encore moins de voix; à chaque nouveau tour de scrutin, il en perdit; au 7^e il était descendu à 99. Les amis de Van Buren retirèrent alors sa candidature. La minorité qui n'attendait que ce moment, entra en scène avec un candidat relativement obscur, du nom de Polk. Ce candidat étant peu connu dans le pays et ne faisant point ombre aux esclavagistes ni aux autres, les délégués qui, aux scrutins précédents, avaient voté pour différents candidats, se dirent que celui-ci pourrait bien réunir la majorité et qu'il fallait se dépêcher de se mettre à sa suite. Polk, qui au 8^e scrutin n'avait obtenu que 44 voix, fut nommé, au 9^e, à l'unanimité ¹.

Ainsi Van Buren, un des créateurs du mécanisme électoral, le génie tutélaire de l'organisation démocrate, avait été répudié par elle. L'indignation fut grande dans l'ancien entourage de Jackson. On s'en prit à la *règle des deux tiers*, la grande coupable. Mais il est vrai d'ajouter qu'on ne s'en tint pas là. Et comme jadis, en 1824, plusieurs membres du caucus congressionnel avaient déclaré qu'ils ne prendraient plus part à une réunion qui usurpait les droits du peuple, de même, les amis de Van Buren n'avaient pas assez de colère pour stigmatiser la convention, « ce corps d'hommes inconnus aux lois et à la constitution, qui s'était arrogé le droit de traiter la présidence

« candidat en particulier, mais à des emplois pour eux-mêmes, implacables pour « ceux de qui ils croyaient ne pas pouvoir obtenir des places et prêts à suivre « ceux de qui ils espéraient en obtenir. » (*Thirty years view*, II, 591.)

1. Benton remarque à ce sujet: « Vous n'amenez dans ma tente que sept prisonniers et vous êtes mille qui les avez pris. » « Telle fut la remarque sarcastique d'un roi de l'antiquité à la vue de la masse de ceux qui étaient venus demander des honneurs et des récompenses pour avoir pris quelques captifs. M. Polk aurait pu pousser la même exclamation eu égard au nombre de ceux qui prétendaient l'avoir désigné. Leur nom était légion, car à côté de la convention unanime il y avait une foule d'opérateurs du dehors dont chacun réclamait le mérite d'avoir dirigé le vote d'un délégué quelconque. » (*Ibid.*, II, 324.)

américaine comme leur propriété privée et d'en disposer à leur gré, et on peut ajouter à leur profit ».

Mais si cela était vrai, et ce n'était que trop vrai, n'était-ce pas dans la logique des choses? ne récoltait-on point ce qu'on avait semé? Pour arriver à une concentration des forces du parti, on l'avait englobé dans une organisation, et, pour l'y maintenir, on avait resserré toujours l'étau de cette organisation; on avait fait une loi de la discipline, une vertu de l'abdication des convictions personnelles. Et comme ce n'était pas de la libre opinion, de l'indépendance d'esprit qu'on pouvait obtenir son assujettissement, on avait fait appel aux passions, aux appétits. Mais alors les chefs de parti étaient toujours obligés de se tenir devant leurs hommes, les mains pleines, sous peine d'être déchirés comme des dompteurs qui sont les premières victimes de leurs bêtes affamées. Clay avait beau être un homme d'État qui aurait été l'orgueil de tout pays libre, Van Buren avait beau être, après Jackson, le seul, le véritable chef du parti démocrate, les membres des conventions et des caucuses estimèrent que le véritable amphitryon est l'amphitryon où l'on dine. Le candidat le plus propre à la présidence était, par suite, non celui qui avait le plus de valeur, mais celui qui avait chance de passer facilement, de pénétrer plus sûrement dans la place pour en ouvrir les portes à ses hommes. Le succès étant le seul but, la question des moyens devenait oiseuse. Dans cette politique de résultats, le principe dominant fut le principe d'utilité, d'opportunité, d'*availability*. *He is not available* fut l'arrêt de mort d'un candidat.

En effet, lorsqu'à l'élection de 1848 les whigs eurent retrouvé des chances, Clay fut de nouveau repoussé par l'organisation de son parti, comme ayant le tort d'être un *too right angulated character*. La lâcheté des moyens qu'on employa à la convention nationale pour écarter le grand chef whig devait faire oublier tout l'odieux de la première « basse trahison » de 1840. Mais cette conduite n'avait plus rien d'exceptionnel, comme l'indiquait un ami de Clay, lorsqu'il lui écrivait dans sa lettre de condoléance : « Les leaders des partis, les hommes qui font les présidents ne consentiront jamais à élever quelqu'un qui leur soit de beaucoup supérieur, ils souffrent trop du contraste, leurs aspirations sont entravées, leur pouvoir est borné, l'argile ne peut pas entrer dans le moule pour devenir l'idole de leur culte ¹ ». « L'homme que les conventions choisissent, résume Benton avec sa brutalité habituelle, doit toujours être une nullité absolue comme caractère, afin qu'elles puissent le gouverner, et elles gouvernent tou-

1. *Private correspondance of H. Clay*, citée par v. Holst, I, 597.

jours dans leur propre intérêt, constituant derrière le trône un pouvoir plus grand que le trône ¹. »

Lorsqu'on apprit la désignation de Polk à la convention ce fut un cri général d'étonnement dans le pays : *who the devil is Polk?* Mais depuis, on a vu des candidats désignés par les conventions à la première magistrature, en comparaison desquels Polk peut passer pour une gloire nationale. Comme on ne pouvait s'entendre sur un homme éminent, on mettait en avant, après pas mal d'intrigues, un *dark horse*. Au 20^e ou 25^e scrutin, « le cheval obscur » apparaissait tout d'un coup avec quelques voix, et peu à peu entraînait toute la convention. Ainsi Pierce, en 1852, fut porté pour la première fois au 25^e scrutin par 15 voix, au 45^e il n'en avait encore pas plus de 29, au 49^e scrutin il en obtint 282 ². Les premiers scrutins étaient généralement destinés à déblayer le terrain, c'est-à-dire à écarter les candidats en vue. Il arrivait que, dans ces scrutins, on leur opposait des candidats éminents, mais avec la pensée bien arrêtée de ne pas laisser ces derniers arriver à une majorité. Comme un clou chasse l'autre, on les portait pour détourner des candidats sérieux des voix qui, une fois détachées, ne revenaient plus à leur première destination. Lorsque, par suite de cette manœuvre, les chances de ces candidats sérieux étaient suffisamment compromises, on abandonnait ces candidats, et on s'entendait finalement sur un *dark horse*.

Les hommes éminents se retiraient d'eux-mêmes de la lutte électorale. Calhoun, en 1844, défendit qu'on le portât candidat. Dans une lettre qu'il rendit publique, l'illustre homme d'État déclarait qu'il lui répugnait d'accepter la présidence des mains d'une convention nationale ; il en donnait les raisons en soumettant à une critique implacable tout le système des conventions : « Les délégués à la convention nationale qui va se réunir, écrit Calhoun, au lieu de provenir directement du peuple, seront des délégués de délégués, éloignés du peuple à trois degrés, dans tous les cas, sinon à quatre. A chaque gradation successive la voix du peuple deviendra moins pleine et moins distincte jusqu'à ce qu'elle soit devenue si faible qu'on ne puisse plus l'entendre. En laissant de côté les métaphores, je dirai qu'il est impossible de trouver un système mieux calculé pour supprimer le pouvoir du peuple sur l'élection présidentielle et en investir des hommes qui font de la politique un commerce et qui vivent ou espèrent vivre du gouvernement..... Avec le mode actuel de composition des conventions,

1. *Thirty years view*, II, 595.

2. *A political text-book comprising a brief review of presidential nominations and elections*, by H. Greely and J. F. Cleveland. N.-Y., 1860.

poursuit Calhoun, une convention tend irrésistiblement à la centralisation, à la concentration de l'élection dans la main de quelques grands États d'abord, et finalement de meneurs politiques..... Le pouvoir du peuple cessera, et ceux qui cherchent les faveurs administratives deviendront les maîtres. Un corps actif bien dressé et bien combiné se formera dans le parti, et tout son temps et toute son attention seront consacrés à la politique. La nomination des délégués tombera dans ses mains, et il veillera tout particulièrement à ce que personne ne soit nommé en dehors de lui ou de ses humbles et obéissantes créatures. La convention centrale et les conventions d'État seront remplies par les plus habiles et les plus rusés; et, après la nomination du président, ils s'occuperont soigneusement de partager le patronage et les emplois dans le gouvernement fédéral et local entre eux et leurs clients. Mais pourquoi parlé-je au futur : est-ce que cela n'est pas déjà le cas? » Puis Calhoun montre que la convention, loin d'être nationale, n'est pas même une image fidèle du parti, car celui-ci y est représenté invariablement, sans égard à sa force numérique dans l'État, par autant de délégués que cet État a de membres au congrès. Calhoun insiste beaucoup sur ce point et fait ressortir que, dans de pareilles conditions, une petite portion du parti peut choisir le candidat à la convention et désigner le président, en dépit de la grande majorité du parti, plus saine d'esprit politique, qui seule pourrait être l'appui du président et de son administration.

« Permettez-moi d'ajouter que le caucus congressionnel, quelque critiquable qu'il fût, l'était beaucoup moins, à mon avis, qu'une convention constituée de la sorte. Le caucus, en effet, était recommandable à plusieurs égards. Ses membres, sénateurs et représentants, étaient les délégués immédiats des législatures d'État ou du peuple; ils avaient une responsabilité; la plupart avaient un caractère élevé, étaient des hommes de marque et de talent. Ils votaient *per capita* et, ce qui est très important, ils représentaient exactement la force relative du parti dans les États respectifs. Sous tous ces rapports, on ne pouvait pas demander plus à un corps qui avait à désigner les candidats; et pourtant, il ne put être supporté du peuple dans cet âge plus pur de la République. Nous, le général Jackson et la plupart des leaders du temps, nous avons contribué à renverser le caucus congressionnel parce qu'il était exposé à l'influence gouvernementale; mais cette objection est encore plus applicable aux conventions constituées comme elles sont maintenant. Combien il était loin de ma pensée, lorsque j'aidais à détruire le caucus, de mettre à sa place ce que je

considère comme cent fois plus répréhensible sous tous les rapports ¹ ! »

Ces critiques dirigées contre la convention démocrate s'appliquaient presque entièrement au système whig. Les deux *caucuses* différaient peu de méthode et d'esprit, comme le lecteur a pu s'en apercevoir. Et si c'était le caucus démocrate qui remportait presque toujours la victoire aux élections présidentielles, cela tenait justement à ce que la discipline dans ses rangs était beaucoup plus sévère, que des hommes d'un tempérament modéré ne retardaient pas sa marche en avant comme chez les whigs, et, enfin, qu'il disposait de contingents particuliers qui étaient les plus propres à subir une impulsion extérieure et mécanique ou à s'engager sans condition, de propos délibéré, par calcul raffiné. C'étaient les esclavagistes, les fonctionnaires publics et la masse des immigrants étrangers.

Les esclavagistes, comme nous l'avons déjà mentionné, consentaient à tout, pourvu qu'on protégeât leur institution. Le caucus démocrate acceptait ce marché.

Puis le caucus démocrate avait le concours de toute l'armée des fonctionnaires. Pour seconder l'action du caucus, l'administration, qui lui devait sa vie, mettait son personnel au service des conventions. Pendant la période électorale, les séances des conventions et les tournées de propagande ² absorbaient tellement les fonctionnaires, qu'ils abandonnaient, pendant ce temps, leurs occupations professionnelles. Ces faits ne manquèrent pas de soulever de bonne heure des objections. Déjà, en 1839, une proposition avait été présentée au sénat à l'effet d'interdire aux fonctionnaires de prendre part aux conventions. Le rapport du comité chargé de l'examen du bill déclara que l'intervention des fonctionnaires dans les élections était pour eux non seulement un droit mais un devoir, que c'était à eux, comme préposés à la chose publique, qu'il incombait de façonner l'opinion, d'influencer et de diriger le peuple dans le choix de ses représentants, et que « s'ils se dérobaient à cette haute responsabilité », ils mériteraient d'être déclarés « infâmes » et stigmatisés comme « idiots et muets ». La haute assemblée adopta les conclusions de ce rapport et en ordonna l'impression à 10,000 exemplaires, qui furent distribués dans les États ³. Ces conclusions trouvèrent de

1. Calhoun. Works, VI.

2. « Pour délirer, déclamer et faire rage à travers le pays, » comme s'exprime Quincy Adams dans ses Mémoires cités par v. Holst, I. 307 : « Instead of attending the duties of their offices rave, recite and madden round the land. »

3. Extrait du discours de W. C. Rives en Virginie, reproduit dans *Niles' Nation. Register*, t. VII (LVII de la collection complète), p. 109.

l'écho. Ainsi la législature de Tennessee adopta à cette occasion une résolution, où elle condamnait formellement « le bill en question comme une atteinte à la liberté de la parole et de la presse », garantie par la constitution, puis « condamnait formellement les votes donnés en faveur du bill par les sénateurs de l'État », et donnait à ses représentants au congrès le mandat de s'opposer à tout projet pareil ¹.

Le même succès était réservé aux propositions faites pour restreindre le patronage du pouvoir exécutif, le droit discrétionnaire de nomination et de révocation des fonctionnaires. Après chaque élection présidentielle, suivie régulièrement d'un partage de dépouilles, cette question du patronage revenait au congrès, mais pour être enterrée dans les comités.

Enfin l'élément étranger apportait au caucus démocrate un contingent des plus considérables. L'immigration prit, après les années 1830-1840, de très grandes proportions, et chaque année jetait sur le sol américain des masses toujours plus grandes d'émigrés, venant surtout d'Irlande et d'Allemagne. Grâce aux facilités des lois américaines sur la naturalisation (votées par les démocrates, lors de leur avènement), les immigrants commençaient, après un court séjour, à jouir des droits politiques de citoyens des États-Unis. Ignorants, sans aucune éducation politique, ces nouveaux citoyens, et notamment les Irlandais, se laissaient enrôler du premier coup dans l'organisation de parti et suivaient aveuglément le mot d'ordre donné par les caucuses. Arrivés de pays où les populations végétaient dans la misère et la dégradation, comme en Irlande, ou étouffaient sous le régime tracassier de l'état-gendarme et tuteur, comme en Allemagne, avec son *Polizeistaat*, les émigrants ne pouvaient résister au charme du mot *démocrate* et entraient en masse dans les cadres de l'organisation démocrate, pieds et poings liés. De petites charges électives ou des distributions d'argent et de boissons alcooliques les maintenaient, surtout les Irlandais, dans le sentiment de fidélité au parti. Les whigs, exaspérés de voir l'armée ennemie s'accroître ainsi chaque année, développèrent le *Native american movement*, qui avait pour but d'exclure de la jouissance des droits politiques tous ceux qui n'étaient pas nés sur le sol américain. Ce mouvement qui, par lui-même, avait le tort d'être anti-égalitaire et contraire aux intérêts économiques d'un pays nouveau, ne fit que précipiter les immigrants dans les bras de l'organisation démocrate. Considérant les démocrates comme les seuls amis des pauvres gens et des immigrants, les seuls qui fussent pour la parfaite égalité de tous sans distinction de

1. *Ibid.*, p. 204, Résolution 3^e

naissance, les immigrants marchaient avec d'autant plus de docilité sous la baguette des caucuses démocrates. Ils votaient aveuglément et formaient ce qu'on appelait le *bétail à voter*. Les whigs s'en prenaient à la nationalité des combattants démocrates et criaient avec douleur : « L'Irlande a reconquis le pays que l'Angleterre avait perdu ; » mais la nationalité n'était-elle pas une distinction purement extérieure et accidentelle ? Sans l'organisation des partis, les Irlandais, isolés et indifférents aux luttes politiques du pays, se seraient probablement dispersés dans les différents partis, au hasard des influences locales, et se seraient neutralisés ainsi les uns les autres. Mais, grâce au savant système des conventions et des caucuses, toute l'ignorance, la corruptibilité que les Irlandais représentaient, se trouva concentrée et jetée d'un seul coup dans la balance politique des États-Unis.

VI

Le rôle des conventions dans les grandes questions nationales et particulièrement dans la question de l'esclavage. — Comment le système empêchait la transformation des partis et comment il a précipité la catastrophe.

Lorsque le système des conventions s'établit, les partis avaient pris depuis longtemps des positions bien définies à l'égard des grandes questions nationales ; les organisations n'eurent qu'à se mettre au service des idées toutes faites de leurs partis respectifs. Cependant, vers le milieu du siècle, les questions qui avaient servi de champs de bataille à plusieurs générations — les droits respectifs des États et de l'Union, la banque, le protectionnisme et le libre échange — cessèrent de passionner l'opinion, et une question qui jusqu'alors avait été reléguée à l'arrière-plan de la scène politique l'occupa tout entière. Ce fut la question de l'esclavage. Mais les divisions qu'elle provoqua dans le pays ne correspondaient nullement au groupement existant des partis. Démocrates, whigs, nativistes, américanistes, etc., ne se reconnaissaient plus, une fois placés sur ce terrain. Il devenait donc nécessaire que les partis fussent refondus, qu'une division nette s'accusât entre les partisans et les adversaires de l'esclavage. Mais un nouveau groupement ne faisait pas le compte des vieux partis. Les *caucuses* whig et démocrate, cramponnés à la vie, se mirent à lutter pour l'existence contre la logique des choses et s'appliquèrent à étouffer la question de l'esclavage, en organisant autour de ce grand problème national la conspiration du silence ; leurs candidats eurent pour mot d'ordre de s'en taire, afin de pouvoir à l'occasion,

comme les chauves-souris de la fable, montrer leurs ailes d'oiseaux ou fraterniser avec les rats.

Lorsque la succession présidentielle de Polk fut ouverte, plusieurs citoyens dans différentes parties de l'Union, las des menées des politiciens, provoquèrent spontanément des réunions publiques pour susciter une candidature indépendante et trouver un homme qui fût tout à fait étranger aux partis. Leur choix s'arrêta sur un « héros militaire », le général Taylor. Dans la pensée des initiateurs de cette candidature, « un homme élu dans de pareilles conditions briserait les organisations existantes ; » telle devait être sa mission ¹. Mais le *caucus*, et notamment l'organisation whig, n'en fut point embarrassé. Il s'empressa d'acclamer Taylor comme son candidat à lui et fit ainsi perdre aux indépendants le bénéfice de leur initiative. La situation exceptionnelle de Taylor ne fut qu'un atout de plus dans le jeu du *caucus*, qui avait inauguré le système de l'équivoque : on était aussi sûr que possible qu'un pareil candidat ne trahirait pas ses idées politiques : il n'en avait point. Lorsqu'on insistait auprès du général pour qu'il s'expliquât sur les grandes questions du jour, il déclarait qu'il n'avait encore là-dessus que « des impressions non analysées ». Par surcroît de prudence, le *caucus whig* adjoignit à son candidat, comme c'est devenu depuis l'usage, un petit comité de surveillance pour prévenir de sa part tout excès de langage. A la convention nationale whig qui proclama la candidature de Taylor, il se trouva cependant parmi les délégués des esprits timorés qui croyaient encore aux principes. L'un d'eux proposa une résolution qui imposait au candidat désigné pour la présidence le devoir d'adhérer aux principes fondamentaux du parti : non-extension de l'esclavage, non-acquisition des territoires par voie de conquête, etc. Le président de la convention refusa de mettre la proposition aux voix. Après la proclamation du candidat à la vice-présidence (Phillmore), un autre délégué proposa une résolution tendant à déclarer que les deux candidats désignés l'avaient été comme candidats whigs. Le président refusa encore de mettre aux voix cette proposition, de même que toutes celles qui affirmaient des principes whigs ou anti-esclavagistes. Mais, en revanche, quelques jours après, un meeting tenu à Philadelphie ratifia la nomination de Taylor et de Phillmore et déclara qu'il les *considérerait* comme des candidats whigs ². On pouvait voter pour eux en toute sécurité de conscience.

D'année en année la question de l'esclavage opérait dans le parti

1. « He was nominated for the express purpose of breaking up the old organisations », expliquait un des partisans de Taylor.

2. Greely and Cleveland, *A political textbook*, p. 15.

whig une désagrégation toujours plus profonde, mais il y avait un devoir supérieur : *conserver l'organisation du parti*. On ne croyait pas qu'on pût faire trop de sacrifices pour cela, et on adopta pour règle de conduite de consentir à n'être pas d'accord, *to agree to disagree*, sur les questions touchant l'esclavage, pourvu que le *caucus* fit passer ses candidats aux élections. Il s'agissait seulement d'obtenir des voix sans se préoccuper d'où elles venaient et dans quelles conditions. Aux élections présidentielles suivantes, en 1852, un des organes whigs déclarait qu'il ne fallait pas demander d'engagements au candidat proposé par le *caucus* ni s'enquérir des votants : « chaque vote sera reçu avec remerciements et on ne posera point de questions... Tout sera poisson qui viendra dans notre filet ¹. »

Mais en vain employait-on ces petits moyens, ce jeu ne pouvait pas durer. Il suffit qu'une fraction du parti whig posât une candidature nettement anti-esclavagiste pour que toutes les autres fractions classées sous l'étiquette du parti whig reculassent. L'organisation du parti ne fut plus capable de contenir ces éléments disparates; elle éclata en morceaux et dans son effondrement écrasa le parti qu'elle était censée représenter.

La disparition du parti whig laissa la République entre les mains du parti démocrate, qui présentait le spectacle des mêmes dissensions sur la question de l'esclavage, et où le *caucus* tâchait aussi d'empêcher à tout prix la transformation du parti. Maintenir le parti intact, ne pas briser l'organisation était aussi chez les démocrates le but qui justifiait tous les moyens, tous les mensonges. Des délégations rivales d'un même État se présentaient-elles à la convention nationale, on les admettait toutes deux à siéger et on partageait entre elles le nombre de voix appartenant à l'État. Fallait-il désigner le candidat et rédiger la plate-forme, on donnait à une fraction le candidat et à l'autre la plate-forme. Les uns pouvaient se dire que « l'homme n'est rien, le programme est tout »; les autres pouvaient, d'après une formule reçue, « acclamer l'homme et cracher sur la plate-forme où il se tenait » ². Et on ne s'en faisait pas faute, on se mystifiait soi-même pour la plus grande concentration du parti et pour le plus grand profit de la fraction esclavagiste. L'autre fraction, celle des démocrates du nord, était beaucoup plus nombreuse; mais les esclavagistes, spéculant sur leur crainte de détruire l'organisation, déployaient de jour en jour une audace plus grande dans l'extension de l'esclavage. Sur la demande des alliés du sud, on abrogeait les lois qui s'y opposaient, on imposait

1. Von Holst, III, p. 43.

2. Julian, *Political recollections*, p. 35.

de force l'esclavage aux territoires qui n'en voulaient pas ; sous l'égide de l'Union, on foulait aux pieds la loi et la justice. Libres de tout frein, par suite de l'assujettissement du pays tout entier à la discipline de parti, les esclavagistes se crurent tout permis et poussèrent les choses si loin qu'une transaction devint impossible pour les uns et pour les autres. On aboutit à la guerre civile.

VII

L'organisation du parti pendant et après la guerre civile.

Dans le cataclysme amené par la rébellion du sud, l'organisation de parti ne disparut point. Les « républicains » qui jetèrent le défi à l'esclavage et au parti « démocrate » adoptèrent la même organisation que lui. Dans les origines très laborieuses du parti « républicain », l'organisation lui a rendu de grands services. Les républicains ont été d'abord une minorité peu considérable ; il leur fallait conquérir le terrain pas à pas et les adhérents un à un. Unis moralement par l'idée qui les animait, ils avaient besoin pour l'action d'un centre de ralliement. L'organisation répondit très bien à ce besoin. Les cadres qu'elle adopta, étant d'un usage commun dans le pays, furent remplis d'autant plus vite, et les éléments qui y entrèrent présentèrent plus de cohésion dans leur rassemblement et manifestèrent plus d'assurance dans leurs mouvements. Mais, parvenus au pouvoir en 1861, les républicains arrivèrent insensiblement à suivre dans leur action les mêmes méthodes, les mêmes procédés que les démocrates. Les meilleurs des hommes d'État du parti républicain condamnaient bien le système des dépouilles et de la rotation, mais ils ne croyaient pas pouvoir renoncer aux services du système en un moment si critique, lorsqu'il s'agissait coûte que coûte d'assurer le triomphe de leur parti pour le salut même de l'Union. Évincer tous ceux du dévouement absolu desquels le parti pouvait tant soit peu douter et introduire à leur place des hommes qui, s'ils n'avaient pas de mérite personnel, professaient la religion du parti — telle fut la politique des républicains arrivés au pouvoir. La machine qui avait opéré tant de miracles électoraux pour les démocrates devait maintenant servir la bonne cause. Mais elle ne pouvait le faire qu'au même prix ; les hommes qui voulaient se servir d'elle devaient se mettre à son service. Dès que les républicains arrivèrent au sommet, ils furent mis en demeure de payer ; ils s'exécutèrent, et le premier qui s'exécuta fut Lincoln, l'homme intègre entre tous.

A la convention nationale républicaine de Chicago, où Lincoln avait été choisi comme candidat à la présidence, les délégués de Pensylvanie avaient promis leurs voix aux amis de Lincoln à la condition que s'il était élu, Cameron, un politicien de race, très influent dans la Pensylvanie, aurait un siège dans le cabinet du président. « Lincoln n'a autorisé personne à faire pour son compte des marchés semblables à celui qu'on a fait avec les amis de Cameron, et il aurait été très heureux, dit le biographe du célèbre président, s'il avait pu répudier ce pacte en tout honneur et en toute sécurité »¹. Mais les meneurs de la convention qui avaient enlevé le vote en faveur de Lincoln, insistaient tous pour qu'il fit honneur à la promesse faite par eux dans l'intérêt de sa candidature. Lincoln se trouva dans la plus grande perplexité. Il aurait dit : « Tout ce que je suis dans ce monde, la présidence et tout le reste, je le dois à l'opinion que le peuple a de moi en m'appelant « l'honnête vieux Abe » (honest old Abe). Qu'est-ce que le peuple pensera de son *honnête* Abe, s'il le voit nommer Simon Cameron son conseiller intime ? »

Il le nomma.

Il en faut conclure que l'honneur et la sécurité, comme dit le biographe de Lincoln, ne lui permettaient pas de repousser les demandes des politiciens qui avaient travaillé pour lui à la convention.

Le résultat de la nomination de Cameron fut celui auquel on pouvait s'attendre. Ce personnage avait été placé à la tête du département de la guerre qui avait à ce moment une tâche exceptionnelle : organiser l'armée pour la lutte contre les rebelles. Tous les marchés et contrats conclus à cette occasion par l'administration de Cameron furent entachés de fraudes au plus grand profit de parents du ministre et de ses amis. Enfin Lincoln se vit obligé d'intervenir ; il releva Cameron de son office et le nomma à une grande ambassade en Europe. Probablement c'étaient encore des considérations « d'honneur et de sécurité » qui empêchaient le président de révoquer purement et simplement l'homme de la convention de Chicago. Et le cas de Cameron n'était pas le seul où l'organisation du parti imposait à Lincoln sa règle de conduite. Plus d'une fois le président fut obligé de faire des nominations inspirées exclusivement par les intérêts du parti ou d'intervenir dans les luttes électorales, pour appuyer de tout le poids de son autorité les choix faits par des conventions contre des candidats indépendants³.

1. *The life of Abraham Lincoln*, by Ward H. Lamon. Boston, 1872, p. 459.

2. *Ibid.*, p. 460.

3. Julian, dont nous avons déjà eu plus d'une fois l'occasion de citer les intéressants mémoires, rapporte un cas de cette pression officielle de Lincoln qui se

La rébellion vaincue, les troupes qui combattaient sur le champ de bataille avaient été licenciées ; mais l'autre armée, celle de l'organisation républicaine qui avait réuni pour l'action commune tous les adversaires de l'esclavage, restait sous les armes ¹. Rangée en ordre de bataille, l'organisation républicaine était animée de tous les sentiments violents que soulève la guerre, mais sans les vertus qu'elle révèle dans l'homme par une loi de justice compensatrice. Les nobles sentiments ont besoin de nobles causes ; or, dans l'espèce, la cause avait triomphé complètement. Maintenu malgré cela sur pied, l'organisation républicaine ne trouvait pour les passions qui la dévoreraient d'autre satisfaction que le butin, que le pillage. Aventuriers, déclassés de toute catégorie, naufragés de toute sorte se précipitèrent pour se joindre aux pillards. Chose bien naturelle ! Après de grandes crises politiques, on voit souvent toutes les impuretés des bas-fonds de la société monter à la surface comme la boue des lacs après la tempête. Mais ce qu'il y avait de particulier aux États-Unis c'était que l'organisation républicaine avec ses cadres présentait un lit tout préparé pour canaliser ces eaux fangeuses. Il s'en forma d'autant plus facilement une rivière qui dévasta le pays pendant des années. Les États du sud furent le premier théâtre d'action des politiques républicains. Avec l'aide des noirs qui venaient d'être émancipés et pourvus de droits politiques et qui formaient une nouvelle sorte de *bétail à voter*, ils s'emparèrent de la machine électorale et partagèrent entre eux tous les emplois, toutes les situations qu'on pouvait exploiter de quelque manière. On ne faisait qu'appliquer le système traditionnel du *caucus* : on partageait les dépouilles. A l'abri

produisit en sa faveur. En 1864, la convention locale dans l'Indiana désigna Julian comme candidat aux élections législatives à la Chambre de Washington, mais le directeur d'un journal du pays se mit en devoir de patronner le compétiteur de Julian, repoussé par la convention et qui se présentait à titre de candidat indépendant. Et comme le directeur du journal était en même temps fonctionnaire fédéral, Julian en appela à Lincoln. « Vous pouvez être assuré, répondit le président, que M. Holloway (c'était le nom du journaliste fonctionnaire) vous soutiendra ouvertement et sans condition, ou il perdra sa tête. » En effet, menacé de révocation, Holloway dut faire amende honorable. (*Political recollections*, p. 244.)

1. « La discipline ne fut pas relâchée un seul moment. Au contraire, ses chefs voulaient non seulement la perpétuer, mais la considéraient comme une institution. Elle devint un établissement permanent correspondant à l'ancienne conception d'une Église, en dehors de laquelle il ne pouvait y avoir rien de bon. Elle était un maître qui devait être servi, sinon une divinité qui devait être adorée. La continuation de son existence était indispensable non seulement pour la prospérité, mais pour la vie même de la République contre laquelle les « rebelles » conspiraient toujours. Et celui qui le niait était considéré comme ennemi du pays. » (Julian, *The death-struggle of the Republican party, North Amer. Review*, 1878, p. 267.)

de l'organisation républicaine et avec son concours, cette opération devait se faire dans toute l'étendue de l'Union sur une échelle plus vaste encore qu'au temps de Jackson, comme nous allons le voir.

VIII

Nouvel essor du *caucus system* après la guerre civile. — Concentration encore plus grande du pouvoir. Les comités exécutifs. Les associations électorales permanentes dans les grandes villes. — La *Tammany-society*. — L'organisation républicaine à New-York. — Comment les *primaries* ont acquis une nouvelle importance dans le système et comment ils fonctionnent dans les grandes villes. — Comment l'organisation des partis voit son monopole électoral s'affirmer davantage. Ses moyens d'action sur le corps électoral.

Les effets que la crise de 1861-1865 avait produits dans la vie de l'organisation ne furent point passagers, car cette crise marqua l'Union d'une empreinte durable, à la fois politique et sociale; elle la poussa dans de nouvelles voies pour une période qui, à l'heure qu'il est, est encore loin de son terme. Par le contre-coup de ces changements, l'organisation des partis, tout en conservant son caractère primitif, prit un nouveau développement, un nouvel essor.

La phase dans laquelle était entrée la vie politique de l'Union après la guerre fut marquée par une forte réaction centralisatrice. D'abord la guerre elle-même était une lutte entre les *State-rights*, entre le droit des États particuliers d'avoir des institutions à leur gré, et la souveraineté de l'Union. La défaite du particularisme était le triomphe du principe de la centralisation. L'attitude autoritaire (*imperial spirit*) gardée par le gouvernement fédéral après la fin de la guerre et, en particulier, les mesures de « reconstruction » du sud sous le régime militaire établi par les vainqueurs dans les États soumis, faisaient du principe un fait. Les amendements constitutionnels qui élargissaient la juridiction du congrès sur les États et les lois faites en vertu de ces amendements (de même que la jurisprudence de la justice fédérale) ajoutaient à la réalité du fait la sanction du droit. Le développement des services publics de l'Union, occasionné par ses nouveaux besoins financiers et par l'extension de la juridiction fédérale, donnait au gouvernement de Washington nombre de nouveaux fonctionnaires; répartis dans les États, ils les rattachaient au centre. L'extension qu'avaient prise les chemins de fer et les télégraphes, supprimait les distances et l'isolement relatif dans lequel les populations des États avaient vécu jusqu'alors. Les grandes entreprises industrielles créées par une concentration colossale des petits capitaux et étendues d'un bout de l'Union à l'autre, confondaient

les habitants des différents États dans des intérêts communs. Ainsi, dans la vie publique et dans l'ordre économique, le citoyen commençait à se sentir de plus en plus une petite partie d'un grand tout; sa personnalité allait en s'effaçant. La discipline militaire pratiquée durant les quatre années d'une guerre qui avait été faite non à un ennemi étranger, mais à un parti politique opposé, porta un coup non moins rude à l'individualisme du citoyen. Elle habitua les uns à une obéissance passive, les autres au commandement.

Dans cette atmosphère, le *caucus-system*, qui dominait par la centralisation et vivait par l'effacement des personnalités, se retrempa. Il prit un nouvel élan qui se traduisit immédiatement par des progrès notables de son mécanisme dans le sens de la centralisation. Cependant elle y était déjà bien grande et ne paraissait pas exiger une nouvelle extension. En effet, l'action des conventions, qui elles-mêmes étaient le résultat d'une concentration successive de l'opinion, s'était concentrée à son tour dans les comités permanents que ces assemblées nommaient avant de se séparer (le *state committee* et le *national committee*). Mais ces comités, composés de délégués de tous les États, parurent à l'époque qui suivit la guerre encore trop nombreux et pas assez propres à l'action, et on forma dans leur sein des comités exécutifs de 3 à 5 membres sans compter le président et le secrétaire du comité permanent. Depuis lors les *standing committees* des conventions d'État, de même que de la convention nationale, n'ont plus de séances régulières; sauf des cas exceptionnels, ils ne se réunissent qu'à la veille de la convocation des conventions respectives. Tout se fait par le comité exécutif qui est une sorte de ministère de la convention, investi d'un pouvoir discrétionnaire. Le président du comité exécutif est généralement un politicien consommé, rompu à tous les stratagèmes électoraux, maître dans l'art de l'intrigue politique et par surcroît un homme riche, capable de contribuer dans une large mesure aux dépenses électorales. Dans les dernières campagnes présidentielles, l'obole du *chairman* du comité exécutif national s'est élevée à 25,000 dollars et plus. Le rôle du secrétaire n'est pas moins important en fait : assisté d'un grand nombre d'employés, il préside à l'expédition des circulaires, brochures, etc., et entretient une correspondance des plus vastes et des plus minutieuses pour suivre les moindres faits de la situation politique. Par ce moyen, le comité exécutif, même dans les grands États, a toujours devant lui une véritable carte d'état-major de la circonscription au point de vue électoral; les électeurs y sont marqués avec leurs opinions, leurs aspirations et les influences auxquelles ils sont sensibles. Admirablement renseigné, le comité peut toujours décider où et dans quelle mesure il faut porter

ses efforts, envoyer des conférenciers, distribuer des brochures, tenir des réunions politiques ou agir sur tels ou tels électeurs individuellement. C'est au *chairman* et au secrétaire qu'incombe toute cette besogne. Ce sont eux, en particulier, qui conduisent les délicates négociations avec les meneurs locaux touchant le prix de leur concours, et qui distribuent l'argent là où il faut acheter les voix au comptant. Comme les conventions ne siègent qu'un ou deux jours et que des hommes nouveaux n'ont pas le temps de s'y produire, les membres du comité sont forcément toujours réélus. Par le long exercice qui s'ensuit, ils arrivent à cette prodigieuse connaissance des hommes et des choses qui fait la principale force de la « machine », et ils attirent à eux tous les fils de l'action électorale.

Le comité permanent de la convention nationale, comme nous l'avons remarqué, a également cédé son rôle à un petit comité exécutif. Mais à côté de lui, il s'est formé encore (vers l'année 1866) un comité central de quelques membres du congrès, nommé tous les deux ans par l'assemblée plénière des *congressmen* du parti. Ce comité, qui a ressuscité dans une certaine mesure l'ancien *caucus* congressionnel, s'appelle « congressionnel campaign committee ». Il a pour tâche principale de réunir les fonds nécessaires pour la campagne. Puis il travaille pour l'élection présidentielle concurremment avec le comité exécutif qui procède de la convention nationale, surtout dans les cas où l'énergie des membres du comité exécutif laisse à désirer ; il organise la campagne électorale dans les endroits où le parti n'est pas prospère ; il tranche parfois les contestations entre les candidats, et pourvoit les districts douteux d'orateurs et de fonds.

Une innovation très importante a été également introduite dans l'organisation des partis dans les très grandes villes comme New-York et Philadelphie. La population y a augmenté d'une manière tout à fait exceptionnelle, en outre elle se modifie assez souvent par suite du flux des masses attirées sans cesse vers les grands centres. Dans ces conditions il devenait plus difficile de maintenir les liens du parti. Les conventions et les *caucuses* n'étaient que des réunions temporaires des membres du parti ; la désignation des candidats faite, ces assemblées se dissolvaient *eo ipso*. L'innovation en question a consisté à établir des *associations permanentes*, de grands clubs politiques, et c'est maintenant là que les conventions vont chercher leurs éléments constitutifs tout préparés. Le prototype du nouveau système existait déjà longtemps avant la guerre. On pourrait remonter pour le trouver jusqu'à la fin du siècle passé lorsque, sous l'influence de la Révolution française et à l'instigation de l'ambassadeur de France, le jacobin Genet, les Américains avaient fondé des

clubs politiques à l'instar des clubs jacobins. A la vérité, cédant aux conseils de Washington, ils les avaient bientôt fermés. Une seule société survécut. Ce fut la fameuse *Tammany-society* de New-York qui a joué un rôle immense dans l'histoire des partis de l'État-empire. Fondée comme ordre secret et mystique pour réconcilier les mœurs et les croyances des Peaux-Rouges avec la civilisation américaine, puis fonctionnant comme société de bienfaisance, s'occupant de science et surtout de collections d'histoire naturelle, la *Tammany* fut enfin transformée en association politique. La tradition attache cette dernière métamorphose au nom d'Aaron Burr. La société se mit à enrégimenter les électeurs pauvres, les mena au scrutin à ses frais et fit en général la propagande électorale pour le compte du parti démocrate. En échange, les démocrates, qui étaient alors au pouvoir, mirent à la disposition de la *Tammany* des emplois dans le service public, des fournitures pour l'armée, des entreprises de travaux publics. Par ce *patronage* des gouvernements fédéral et local, de même que de l'administration municipale, et par ses manœuvres dans les élections, la société acquit bientôt une influence électorale malfaisante, mais très considérable. Les hommes distingués et honorés qui composaient la société dans les premiers temps furent submergés par les politiciens qui établirent dans le *Tammany-Hall* leur quartier général et en firent le centre de la corruption à New-York. Grâce à une savante organisation, le *caucus* tomba entre les mains de cette société. Les *primary meetings* des quartiers furent transformés en clubs permanents, « branches » filiales de la société mère. La qualité de membre ne fut accordée que sur le vote favorable de la majorité des anciens membres. En outre, tout nouvel admis dut s'engager : 1° à obéir à tous les ordres du comité central ; 2° à appuyer toutes les candidatures régulières adoptées par la société. La *Tammany* ne reconnaissait pour membres du parti démocrate que ceux qui faisaient partie de ses *primary associations*, par suite c'étaient ceux-là seulement qui pouvaient être portés aux emplois électifs et en général aspirer aux honneurs du parti. Les délégués de toutes les associations des quartiers formaient un grand *comité général* et en second lieu des sous-comités ou des comités locaux dans chaque circonscription électorale de la ville. Le comité central avait un pouvoir absolu sur tous les membres de la société et sur les opérations dans les circonscriptions. Il avait le droit d'exclure de la société et même de casser les choix de candidats faits dans les *primary associations*. Après la guerre, l'administration de la *Tammany* était devenue, comme celles des conventions, encore plus centralisée : les attributions de son *general committee* avaient passé à un petit comité, *committee on organisation*,

qui était désormais le pouvoir suprême dans *Tammany - Hall*.

Cette organisation de clubs permanents, qui pendant très longtemps avait été particulière à la *Tammany-society*, est venue après la guerre prendre place dans le système général à côté des conventions. Les républicains l'ont adoptée à New-York et dans plusieurs autres grandes villes. L'organisation républicaine de New-York se compose de 24 associations, une par circonscription électorale, qui envoient des délégués au nombre de 159 à un comité central. Celui-ci, qui a la direction générale des affaires du parti dans la ville, est en fait dirigé par un petit comité exécutif. Les statuts de toutes les associations sont identiques et ne peuvent être modifiés que sur la proposition du comité général, provoquée par la demande de cinq associations et approuvée finalement par les deux tiers de toutes les associations. Chaque association n'est qu'un *caucus* permanent des républicains de la circonscription, mais il ne suffit pas d'être du parti, de se réclamer de lui pour faire partie de l'association. Il faut être présenté par un membre; le nom reste affiché jusqu'à la prochaine assemblée générale et enfin est soumis au vote avec les conclusions du comité d'admission. Le nouveau membre doit s'engager, tout comme dans la *Tammany* : 1° à « appuyer l'organisation républicaine, dont l'association est une partie reconnue; 2° à se soumettre à la volonté légalement exprimée de l'association et du comité central; 3° à soutenir sur son honneur toutes les candidatures désignées par le parti républicain en ses conventions légalement constituées, convoquées ou réunies par le comité central; 4° à ne faire partie d'aucun comité ou corps qui ne reconnaît pas l'autorité de l'association. » — Pour veiller à l'observation de ces engagements il y a dans chaque association un comité permanent connu sous le nom de « comité de discipline ». Les membres reconnus coupables peuvent être exclus par le vote de l'assemblée générale de l'association. On peut en faire appel de même que du refus d'admission au comité central des 159, mais en pratique ce moyen n'en est pas un : le comité central ne donne jamais tort aux associations. Les assemblées périodiques des associations ne réunissent que très peu de membres, et encore ce n'est que pour enregistrer les décisions des comités qui arrangent tout d'avance. La direction de ces comités est, en règle générale, entre les mains des coureurs d'emplois ou — si le parti est au pouvoir — des politiciens déjà en place, pourvus déjà de fonctions publiques par application de la loi des dépouilles ¹. Par suite du

1. Ainsi dans l'organisation républicaine de New-York on comptait à une certaine époque, parmi les 159 membres du comité central, 93 fonctionnaires fédéraux; dans 19 associations de district sur 24, les présidents et les secrétaires

trriage rigoureux des membres des *primary associations*, l'opposition est écartée d'avance, et si malgré cela des brebis galeuses se sont glissées dans le troupeau, on les expulse impitoyablement. C'est de la sorte que les citoyens respectables ont été exclus de l'organisation du parti à New-York, et que celle-ci a été livrée aux membres les moins honorables de la société, commandés par des hommes qui font de la politique une industrie.

Dans les autres grandes villes, les mêmes éléments sociaux sont partout arrivés à la surface politique également par les *primaries* qui sont devenues la place forte dominante de toute la situation politique. Ce dernier fait paraîtrait, au premier abord, se concilier difficilement avec le mouvement centralisateur qui s'est emparé du *caucus system*, mais en réalité c'est à ce mouvement même qu'il est dû dans une grande mesure. A la suite du mouvement vers la centralisation, le réseau des conventions s'étendit sur tout le pays, relia plus fortement toutes les parties de l'organisation et donna par là une assise plus solide à la première d'entre elles, aux *primaries*. La centralisation fournit les commandants et les mots d'ordre et les *primaries* n'en formèrent que des places fortes plus redoutables. C'est ainsi que le *primary meeting* devint plus que jamais la base du système, tout en étant plus que jamais dépourvu de tout mouvement spontané. L'accroissement de la population dans les villes n'a fait qu'accentuer le caractère des *primary meetings*. Ce sont de plus en plus des réunions que les citoyens occupés ne fréquentent point. Ceux qui y viennent ne se connaissent point du tout ou se connaissent très peu. Par surcroît ces réunions manquent de toute expérience au sujet de la procédure des assemblées délibérantes, de sorte qu'une clique organisée d'avance peut toujours s'en rendre maîtresse. Pour assurer ce résultat, les organisateurs des *primaries* ont développé tout un système de stratagèmes et de fraudes, qui consiste à remplir les réunions d'hommes à leur dévotion, à éloigner de ces meetings les citoyens indépendants et au besoin à fausser les scrutins ¹.

Certainement il y aurait exagération à croire que cet état de choses soit la règle dans les *primaries*, mais il paraît incontestable que, dans les villes, c'est la tendance générale de ces assemblées. En dernière analyse les candidatures qui sortent des *primaries* et des conventions — qui ne sont que le produit des *primaries* — ne sont pas toutes mauvaises; il n'y a pas d'alliage si grossier qui ne contienne une

étaient aussi des fonctionnaires publics. (Voy. Fr. Withridge, *Caucus system*. New-York, Society for polit. education, 1883; p. 21.)

1. Pour les détails, voy. entre autres George Walton Green, *Facts about the caucus and the primary*. (*North American Review*, sept. 1883.)

petite dose de métal pur destiné à faciliter sa fusion. Mais pour un bon candidat adopté par le *caucus*, il y en a plusieurs mauvais ou même détestables.

La *nomination* une fois enlevée de manière ou d'autre, le résultat de l'élection définitive est presque décidé si le parti a la majorité. Pour les raisons qui ont été déjà exposées, un candidat indépendant ne se risque que très rarement à intervenir, et les électeurs n'ont qu'à voter pour le candidat régulier de l'un ou de l'autre *caucus*. Les causes déterminantes de cet état de choses non seulement n'ont rien perdu de leur actualité, mais sont devenues encore plus impérieuses à mesure que le mécanisme de l'organisation des partis est devenu plus compliqué et est arrivé à un fonctionnement plus sûr : au respect superstitieux pour la candidature *régulière* et pour la *loi des majorités* vient toujours s'adjoindre l'impossibilité pratique de faire des choix indépendants, dans une circonscription populeuse ayant à pourvoir à plusieurs charges électives en un seul jour, et en face de deux organisations puissantes qui amènent chacune une phalange compacte de votants ¹.

Aux élections, les candidats *régulièrement nommés*, quels qu'ils soient, « reçoivent les votes du parti, même des meilleurs parmi ses membres, qui, en règle générale, ne savent rien sur eux, ne connaissent pas les noms portés sur la liste qu'ils mettent dans l'urne sans lire, se disant qu'il ne s'agit pas de choisir le candidat, mais d'appuyer les principes de la politique du parti. Et c'est ainsi que souvent les membres les plus respectables de la communauté votent inconsciemment pour des hommes d'un caractère infâme, ou leur donnent leurs voix sciemment, quoique avec répugnance, car autrement ils ne pourraient voter du tout, sauf pour le parti opposé dont ils n'approuvent point les principes et dont les hommes sont aussi mauvais ou pires encore ². »

Il est vrai que ces conditions mêmes, qui décident les hommes respectables à accepter les choix du *caucus*, prouvent que sa volonté à elle seule ne suffirait pas à entraîner les votes; il faut encore que les candidats du *caucus*, si misérables qu'ils soient, représentent les principes, les idées politiques de tous ces électeurs honorables. C'est là que

1. Il y a quelque temps, Henry George, le célèbre auteur de *Progress and poverty*, a résumé le dernier point de cette situation d'une manière très ingénieuse. Selon lui « les deux grandes organisations des partis peuvent être comparées à deux lignes de chemin de fer. Ceux qui ne trouvent pas leur affaire dans l'une doivent se soumettre aux conditions de l'autre ligne, à moins qu'ils n'acceptent l'alternative désespérée de construire pour leur usage personnel un chemin de fer ou de faire le voyage à pied. » (*Money in elections, North Amer. Review* mars 1883, p. 207.)

2. Sidney G. Fisher, *Nominating Conventions*. (*North Amer. Review*, janv. 1868, p. 241.)

se manifeste véritablement la puissance de l'opinion, mais ce n'est qu'une manifestation stérile, car la nation abdique aussitôt entre les mains d'hommes qui n'ont pas sa confiance, qui lui sont même odieux. En fait, le devoir qu'ont les organisations de parti de suivre les grands courants de l'opinion est comparable à la nécessité qui s'impose aux monarques les plus absolus de respecter certains sentiments de leurs sujets, religieux et autres, ce qui ne rend nullement l'exercice de leur pouvoir moins despotique. Les meneurs américains des organisations de parti se plient à cette loi; ils sont toujours aux aguets des moindres mouvements de l'opinion, pour surprendre les idées plus ou moins vagues qui fermentent dans les esprits et en extraire un *party cry*, un cri de guerre propre à entraîner les masses; ils cherchent la corde qui pourra vibrer dans l'âme de la nation, mais pour en jouer.

Ces considérations ne concernent que la partie la plus élevée de la société, que les citoyens instruits et dévoués à la chose publique. Pour les autres, point n'est besoin de précautions ni de combinaisons raffinées. Dans cette classe inférieure d'électeurs il y a deux grandes catégories : les indifférents et les intéressés. Les indifférents, ce sont des ouvriers et des petits commerçants qui sont tout entiers à leur gagne-pain et n'ont pas d'opinions politiques prononcées. Les efforts de l'organisation consistent à tirer ces électeurs de leur apathie. A cet effet, on les attire aux réunions qui se tiennent pendant toute la période électorale dans les cabarets; on les traite et on les harangue en exaltant les qualités des candidats du parti et en dénigrant les candidats du *caucus* rival sans ménager les couleurs. Ici ce ne sont pas tant les principes que les personnes qui font les frais de la discussion. Puis on organise en vue des électeurs indifférents ou hésitants des démonstrations publiques, des processions, de *mass-meetings*, pour démontrer la force numérique du parti, l'enthousiasme et la confiance qui animent ses membres afin d'entraîner les autres par la force de contagion que la foule exerce sur les individus. L'autre catégorie du deuxième ban d'électeurs est celle qui forme les cadres permanents du *caucus*. Ce sont d'abord tous ceux qui sont au service de l'organisation comme agents électoraux, distributeurs de bulletins, etc. A New-York, par exemple, ces *workers* constituent à peu près 20 p. 0/0 du nombre total des votants. Ensuite viennent les électeurs qui donnent leurs voix aux candidats nommés dans les *caucuses*, en vue d'être pourvus par eux de sinécures ou d'emplois dans l'administration municipale ¹,

1. D'après une statistique, donnée récemment par M. Williams M. Ivins dans des conférences publiques à New-York et qui a coûté à l'auteur de longues années de recherches, les agents de l'organisation à New-York touchent à la caisse

à partir de fonctions de balayeur ou de garde nocturne, ou enfin des électeurs dont les votes sont payés en espèces. Le jour du scrutin ils vont tous en bataillons serrés voter pour les candidats *réguliers*. « La corruption, écrivait en 1868 S. G. Fisher dans l'article cité, est devenue si commune qu'elle est la règle; l'air en est plein. » — La situation n'a point changé depuis, comme le constate tous les jours la presse indépendante ¹.

IX

Les ressources matérielles de l'organisation. — Les « contributions politiques ». Vente de charges électives. — Exploitation des mandats électifs. Alliance des hommes d'affaires et des financiers avec l'organisation. Leurs opérations dans l'administration municipale. Le Ring de New-York. — Les relations de l'organisation et de la grande industrie et les conséquences de leur coopération pour les rapports économiques dans l'État.

La corruption des électeurs étant un des moyens d'action du *caucus system*, les organisations de parti ont évidemment besoin de grandes ressources. Afin d'alimenter la caisse noire, le *caucus* a imaginé de demander aux fonctionnaires un tant pour cent de leurs appointements pour les dépenses électorales du parti. Le prétexte est la nécessité qu'il y a de ne pas laisser parvenir au pouvoir le parti opposé qui les destituerait et donnerait leurs places à ses adhérents. Les employés se sont soumis à ce tribut, surtout par crainte d'être révoqués en cas de refus, car l'organisation tenant dans ses mains le choix de leurs chefs est aussi maîtresse des places dont ces derniers disposent. Considérant cette situation de fait comme un véritable droit, l'organisation estime que les personnes qui détiennent de par elle des emplois rémunérés lui *doivent* les intérêts du capital mis ainsi à leur disposition. Pratiqué dès avant 1860 ², et particulièrement par le *Tammany-Hall*, ce genre d'impôt fut, après la guerre, nationa-

municipale 992,000 dollars à titre d'appointements pour les emplois et sinécures qu'ils occupent. En outre, l'organisation dépense pour les *workers*, sur ses propres fonds, 207,000 dollars; de leur côté, les candidats déboursent, en dehors de leurs contributions à l'organisation, encore 100,000 dollars qu'ils distribuent directement pour réchauffer le zèle des agents. Une élection municipale — car ces chiffres ne se rapportent qu'aux élections de la cité — coûte 1,300,000 dollars de dépenses illicites. (Voy. *Nation* de New-York du 3 mars 1887, p. 480.)

1. On considérait généralement les villes comme le foyer presque unique de la corruption électorale. Mais, à ce qu'il paraît, la campagne n'est plus très arriérée sous ce rapport. D'après un témoignage récent de Henry George, « il y a beaucoup de districts ruraux dans l'État de New-York qui surpassent la cité par leur extrême et flagrante corruption ». (*Money in elections*, p. 202.)

2. Voy. *Party despotism* dans S. S. Nicholas' *Conservative essays, legal and political*, p. 500. Philad., 1863.

lisé et mis en œuvre avec la régularité d'un budget d'État. Le *congressional campaign committee*, fondé vers 1866, présidait à cette tâche, en réclamant les « contributions volontaires » (surnommées « political assessments » ou encore « political blackmailing ») aux fonctionnaires fédéraux dans toute l'étendue de l'Union. Pendant toute la durée du passage des républicains au pouvoir, les *assessments* furent exigés avec une insistance exemplaire. On s'attaquait de préférence aux petits employés qu'il était plus facile d'intimider et qui aimaient mieux se soumettre à une rançon que de risquer le pain de leur famille. Ni la situation de fortune, ni l'âge, ni le sexe ne trouvaient grâce devant les collecteurs des comités. Tout ce qui émergeait au budget d'une administration publique était mis à contribution : petits garçons de bureau (*officeboys*), ouvriers des arsenaux maritimes, blanchisseuses. A New-York, aux élections présidentielles de 1880, on a rançonné même les agents de police, ce qui paraissait d'autant plus difficile que ces agents tenaient leurs nominations d'une commission municipale mixte de membres des deux partis et que, par suite, ils pouvaient braver les menaces de révocation de l'un ou de l'autre parti. Le *caucus* tourna la difficulté : les comités des deux partis s'allièrent et adressèrent aux agents de police une demande collective d'*assessments*. Ceux-ci n'eurent qu'à s'exécuter. L'argent prélevé a été partagé entre les deux *caucuses* ennemis. Les agents collecteurs des comités poursuivaient les employés jusque dans leurs bureaux, rôdaient, le quittancier à la main, dans les couloirs des administrations publiques et guettaient les malheureux tributaires surtout le jour de la paye. L'indifférence, même la connivence du gouvernement était la plupart du temps assurée à l'organisation républicaine. Dans une circulaire lancée avant les élections présidentielles de 1880, le *congressional campaign committee* déclarait : « Le comité est autorisé à déclarer que de pareilles contributions volontaires de la part des personnes au service des États-Unis ne trouveront d'opposition dans aucune région officielle ¹. » Et mieux encore, les comités de l'organisation s'adressaient pour le recouvrement des *assessments* aux chefs des employés en retard de paiement, leur envoyaient les listes de ces personnes qu'ils désignaient comme *délinquants* avec l'indication des sommes *dues* par eux.

Taxé par le comité congressionnel pour la campagne présidentielle, chaque employé est encore imposé à part par les comités de l'organisation locale. Suivant les expressions de M. Dorman B. Eaton, « lorsque le lion national et le tigre et la hyène de l'État en ont pris

1. *Political assessments*, by F. W. Withridge, article dans Lalor's *Cyclopaedia of polit. science*, t. III.

tout leur souï, leurs victimes sont encore à la merci du loup, du requin et du putois de la cité. Il n'y a pas moins de cinq sortes d'*assessments* : national, de l'État, municipal, du quartier et du district ¹. » Chaque comité perçoit de 2 p. 0/0 à 6 p. 0/0 des appointements touchés par les employés ². Les personnes qui ne sont pas encore en place mais qui y aspirent n'ont pas à payer le tant pour cent, mais elles versent à l'organisation du parti des sommes considérables pour voir leurs brigues adoptées à titre de candidatures régulières, recommandées au vote du parti : elles achètent la rente. Le taux de la contribution varie selon l'importance de l'emploi, la vivacité de la lutte électoral à soutenir, et aussi selon la situation personnelle du candidat. Cependant la pratique a établi un tarif moyen qui est de 15,000 dollars pour une place de juge, de 4,000 dollars pour un siège au congrès, de 1,500 dollars pour la qualité d'alderman (dans l'administration municipale), de 600 à 1,500 dollars pour le titre de membre d'une législature d'État, etc. Ces sommes sont perçues toujours pour *the nomination* et non pour *the election*, la première décidant du sort du candidat. Le comité de l'organisation qui fixe le prix, demande souvent au candidat de présenter caution pour le payement auquel il s'engage. Il est clair que les aspirants, une fois en possession de la place, cherchent à rattraper leur argent en exploitant la situation officielle qu'ils occupent, d'autant plus qu'ils payent souvent pour la nomination plus que la place ne leur rapportera pendant toute la durée du mandat ³.

Certes le *caucus* n'a jamais fait preuve de désintéressement; les questions de principes ont presque toujours été subordonnées aux intérêts particuliers des chefs. Le partage des dépouilles remontait au temps de Jackson; mais il arrivait à la suite du régime des conventions comme sa conséquence ou comme son châtiment. Avec le développement pris par le *caucus*, surtout après la guerre, l'effet était

1. *Political assessments*, by Dorman B. Eaton (*North Americ. Review*, sept. 1882, p. 214).

2. Parfois le tant pour cent est calculé sur une somme supérieure aux appointements : évidemment, on suppose que le titulaire de la place en tire beaucoup plus d'argent par voie illicite. Voy. une intéressante correspondance à ce sujet (dans la *Nation* de New-York du 17 nov. 1870) entre le trésorier de l'organisation républicaine et le général Barlow, à qui il réclamait 1,000 livres de « contribution volontaire », quoique les appointements du général ne l'obligeassent qu'à un versement de 120 livres. Barlow envoya un chèque de 120 livres, déclarant qu'en honnête homme il ne gagnait que les 6,000 livres affectés à son emploi. Le trésorier lui renvoya le chèque. [d. Mars]

3. Ainsi, dans le prix courant des places fixé par l'organisation démocrate de New-York, à la fin de 1887 la nomination d'un sénateur est marquée à 5,000 dollars, tandis qu'un sénateur n'en touche que 1,500 par an et que la durée de son mandat n'est que de deux ans. (*Nation* du 20 oct. 1887.)

devenu le point de départ. L'organisation était tombée de combinaison politique à l'état d'entreprise industrielle qui achetait des voix électorales, façonnait cette matière brute en mandats électifs et les revendait avec sa marque au plus offrant. La vente était d'autant mieux assurée qu'avec ces mandats on pouvait battre monnaie. Dans les grandes villes en possession d'un large domaine et procédant à de vastes travaux publics, ce n'étaient pas les occasions et les prétextes qui manquaient. Les faiseurs et les tripoteurs s'allièrent aux politiques de l'organisation, qui faisaient les assemblées municipales ou y siégeaient en personne et qui exploitaient régulièrement la fortune publique à l'abri de la loi. Après la guerre, ces syndicats ont pris un développement extraordinaire. Les *rings*, comme on avait surnommé ces cliques, devinrent la plaie de la vie politique et économique des États-Unis. Les hauts faits du *ring* de New-York gouverné par Tweed sont encore dans toutes les mémoires. Avec l'appui du *caucus*, Tweed et ses associés ont régné plusieurs années à New-York, dilapidant les fonds publics sans trêve ni merci. Les sommes dépensées pour des travaux publics, notamment pour l'ouverture de nouvelles rues et avenues, ont atteint des chiffres fabuleux. Dans l'ameublement du palais de justice chaque chaise est revenue à 407 dollars, soit 2,035 francs. Il n'existait et il ne pouvait y avoir aucun contrôle. A chaque élection le *ring* revenait triomphant du scrutin. Tweed achetait non seulement le *caucus* de son parti, mais celui du parti opposé, de même que la presse, et après la victoire il recommençait l'œuvre de la dilapidation avec une audace telle qu'il semblait vouloir démontrer jusqu'où peut aller le mépris du droit et de la justice sous un gouvernement populaire, une fois qu'on a trouvé l'engin pour manier les masses ignorantes et corrompibles. La magistrature elle-même se laissa capter par Tweed. Tout s'inclinait devant lui et on se préparait déjà à lui élever une statue, lorsque les scandales arrivés à leur comble et dénoncés par d'anciens complices forcèrent la justice à intervenir, et l'original de la statue projetée fut traîné en prison. Les opérations du *ring* ont coûté aux contribuables 160 millions de dollars au bas mot : la dette consolidée de la ville a augmenté de plus de 100 millions de dollars et les dépenses annuelles ont doublé ¹.

Les autres grandes villes donnaient souvent le spectacle des mêmes désordres. Chacune d'elles avait son *ring*, sa clique organisée, qui dominait par le *caucus* l'administration municipale et pillait avec méthode la fortune publique, surchargeant les contribuables de nouvelles taxes

1. Les chiffres sont cités d'après la *Cyclopaedia of pol. science*, article de Talcott Williams sur *Tammany Hall*, t. III.

et d'emprunts ¹. « Le contribuable, comme l'explique un éminent publiciste américain, M. Simon Sterne, aime mieux se soumettre aux exactions du percepteur que de s'imposer à lui-même la charge plus grande en temps et en argent qui serait nécessaire pour s'émanciper du pouvoir de l'organisation politique dont il connaît cependant la tyrannie et ressent la malfaisance. »

De temps en temps il arrivait cependant que dans telle ou telle grande ville les bons citoyens à bout de patience faisaient un grand effort pour s'affranchir de cette tyrannie. Dans les derniers temps on a vu plus d'une fois de pareilles insurrections dirigées par des particuliers sans mandat, groupant autour d'eux des hommes de bonne volonté. D'honorables négociants et des hommes de professions libérales se formaient d'eux-mêmes en comité (*self-appointed committee*), faisaient appel à tous les bons citoyens pour combattre le *caucus* aux élections et parfois remportaient des victoires. Ainsi la chute de Tweed et de son *ring* à New-York a été due en grande partie à l'action d'un « *self-appointed committee of 70* ». En 1880, on a vu un *committee of one hundred* formé sur le même modèle à Philadelphie. A l'approche d'une élection il attendait que les deux « machines » eussent désigné leurs candidats et il adoptait le moins mauvais des deux ou posait une candidature indépendante. Il envoyait des bulletins de vote aux électeurs à domicile, dénonçait les fraudes commises au scrutin et combattait partout la clique organisée du *caucus*.

Les succès de ce comité et de quelques autres ont fait espérer un moment que de pareils comités étaient appelés à un grand rôle dans la vie publique, qu'ils purifieraient l'atmosphère politique. On voyait déjà les efforts individuels s'ériger en méthode à laquelle on s'empres- sait de donner un nom — *individuality in politics*. Mais ces soulè- vements, spasmodiques comme ils l'étaient, pouvaient difficilement donner des résultats beaucoup plus durables que l'enthousiasme auquel ils étaient dus. Et en effet la révolte contre le *caucus* dans telle ou autre ville ne tardait pas d'être suivie par la restauration du tyran renversé. New-York est toujours dans les mains du *caucus*; le

1. De 1860 à 1875, les quatorze premières villes de l'Union ont vu augmenter leur dette de 270.9 p. 0/0, leurs impositions de 363.2 p. 0/0, tandis que leur population ne s'était accrue que de 70.5 p. 0/0 et la propriété imposable de 156.9 p. 0/0. Les contributions de chaque habitant ont augmenté de 171.65 p. 0/0, sa part de dette publique de 117.46 p. 0/0, tandis que les biens imposables du contribuable ont reçu un surcroît de 50.68 p. 0/0 seulement. (Simon Sterne, *The administration of american cities*, International Review, publiée à New-York, 1877, p. 640.)

célèbre *committee of one hundred* de Philadelphie s'est usé en deux ou trois ans ¹. C'est toujours à recommencer ².

L'alliance des *rings* avec le *caucus* ne s'arrêta point à l'administration municipale. Leur champ d'opération embrassa bientôt les assemblées législatives, les législatures d'État et même le Congrès des États-Unis, en affectant les rapports économiques les plus élevés qu'il y ait dans une société moderne.

Après 1860, on a vu s'ouvrir une ère de centralisation, non seulement dans l'ordre politique, mais encore dans l'ordre économique. La grande industrie triomphait sur toute la ligne. Même dans l'économie rurale la petite propriété faisait place à la grande, qui arrivait armée de machines et de capitaux. Le développement des travaux publics, surtout des voies de communication, à un degré inconnu jusqu'alors, venait ouvrir à la grande industrie un nouveau champ d'activité et de puissance. L'introduction du papier-monnaie par suite des besoins financiers du temps de guerre ayant créé une abondance apparente de capitaux, stimula encore davantage la spéculation. La situation qui en résultait pour la démocratie américaine, imposait évidemment des devoirs à l'État, car on n'a pas besoin de prendre part à toutes les attaques contre « la féodalité financière » pour reconnaître la gravité des conséquences que la situation exceptionnelle de la grande industrie produit dans l'État moderne. La concentration des capitaux lui permet souvent d'annuler la concurrence, de se créer un monopole de fait, de restreindre la liberté du travail en accaparant les moyens de production, de s'imposer à l'État lui-même, d'obtenir de lui des concessions sur le patrimoine public ou des subventions et de lui faire accepter des stipulations onéreuses, de capter même la presse et d'assoupir l'opinion, et par la solidarité des intérêts identiques, par une coalition toute spontanée, de constituer un véritable pouvoir en face de celui de l'État. Si large que soit la conception de la liberté économique, l'État ne peut pas se désintéresser complètement

1. « Ses candidats, une fois élus, le trahissaient souvent et passaient aux *réguliers* qui leur paraissaient avoir plus de stabilité. Ses membres en eurent bientôt assez de la tâche ingrate de perdre leur temps et leur argent pour une cause qui exigeait une lutte continue et sans fin. Les électeurs devinrent rêtifs et refusèrent leur appui au mouvement qui choquait leurs idées invétérées et qu'ils se plaisaient à appeler : commandement d'un corps autocratique et constitué de lui-même. Le cri s'éleva : « Qui vous a fait maître et juge sur nous ? » Ils étaient fatigués d'entendre appeler Aristide le juste. » (*The city government of Philadelphia*, by E. P. Allinson et Boies Penrose. Baltimore, 1887, p. 63 de la publication de *Hopkins University studies in historical and political science.*)

2. Dans les derniers temps le mouvement des indépendants (désignés maintenant sous le nom générique de *Mugwumps*) a repris avec des succès variés. (Voy. *Nation* du 17 janv. 1886 et autres.)

de cette situation, car, dans les conditions indiquées, il se trouverait plus d'une fois en face non du jeu naturel d'intérêts privés contradictoires, mais de la coalition des intérêts particuliers contre l'intérêt général. Que n'aurait-on pas à craindre de cette coalition toute faite d'appétits, envahissante, absorbante, s'ingéniant à se frayer sans cesse de nouvelles voies à travers le droit commun même; que n'aurait-on pas à craindre d'elle si elle ne trouvait toujours sur son chemin l'État, gardien vigilant de l'intérêt général? Mais si l'État lui-même était tombé sous le pouvoir d'une coalition politique des intérêts particuliers, n'y aurait-il pas à craindre que les deux coalitions ne fissent cause commune? C'est justement ce qui arriva aux États-Unis. A la fin de la guerre de sécession, les éléments de ces deux coalitions existaient. L'une était représentée par les organisations de parti; les éléments de l'autre étaient fournis par la concentration dans l'ordre économique. Bientôt l'alliance se fit d'elle-même.

L'entretien de la machine électorale devenait de jour en jour plus coûteux ¹. Les frais de propagande, la corruption de la presse et des électeurs dans un pays de suffrage universel, les appétits des chefs exigeaient toujours de nouvelles ressources. C'était une cause de force pour l'organisation, car avec de pareils frais d'exploitation, il devenait impossible de monter une machine concurrente; mais cela l'obligeait à chercher de l'argent à tout prix. Les compagnies industrielles au contraire en avaient beaucoup et pouvaient en gagner davantage si l'État ne les gênait pas. Et comme l'organisation de parti avait prise sur l'État, les compagnies n'eurent pas de peine à comprendre qu'elles arriveraient à leurs fins si elles réussissaient à confondre leurs intérêts avec ceux de l'organisation. Contribuant par de fortes sommes d'argent aux organisations de parti toujours besogneuses, devenant leurs principaux bailleurs de fonds, les capitalistes faisaient d'elles leurs obligés et presque leurs représentants. Le député, qui a été élu avec l'argent de tel ou tel groupe d'électeurs et qui lui est redevable de sa position politique, lui doit en échange des égards et son concours le cas échéant. C'est naturel, c'est humain. Et, en effet, c'est ainsi que de grands *rings*, des groupes de représentants de la grande industrie se sont rendus maîtres des législatures

1. Rien ne s'y fait gratuitement : non seulement les agents ordinaires du *caucus*, mais les manifestants des processions aux torches allumées, des meetings avec musique et des autres démonstrations d'enthousiasme des membres du parti, sont généralement payés; de même les orateurs de réunions publiques, qui sont engagés à la soirée ou à la semaine. Puis viennent les dépenses très considérables de publicité et de correspondance.

d'État et même du congrès des États-Unis » ¹. Les membres de ces assemblées pouvaient bien se considérer comme de très honnêtes gens et on peut croire les publicistes américains quand ils affirment que parmi les membres du congrès et des législatures d'État une très petite minorité seule est vénale. Pour la plupart des représentants, c'est leur situation dépendante des organisations de parti et de leurs puissants commanditaires qui les met dans l'obligation *morale* de voter ce qui leur répugne. Du reste, pour les collectivités ou les personnes qui cherchent à exploiter dans leur intérêt privé le pouvoir législatif, il serait assez difficile et surtout coûteux d'acheter tous les législateurs individuellement. Les uns opposeraient aux corrupteurs la fermeté de Fabricius; les autres mettraient un prix trop haut à leur complaisance. Mais en s'emparant du *caucus* qui fait et défait les législateurs, en lui payant la campagne électorale, on arrive au but désiré, sans offusquer les vertus farouches et moyennant des dépenses moins grandes. Le célèbre millionnaire Jay Gould, cité comme témoin à la commission d'enquête parlementaire, a expliqué dans sa déposition son jeu avec une parfaite sincérité : « J'avais besoin des législatures de quatre États, et pour m'en rendre maître j'ai fait les législatures de mon argent; je trouvais que c'était meilleur marché ».

Agissant de la sorte, les compagnies, et surtout les plus puissantes d'entre elles, les sociétés de chemins de fer, sont devenues un véritable pouvoir dans l'État. Elles étaient représentées au congrès par plusieurs membres, comme des collègues électoraux, qui se coalisaient avec les partisans d'autres grandes entreprises et faisaient la loi telle que la voulaient les *rings* ².

Pour les compagnies de chemins de fer il n'y avait rien d'impossible dans les législatures gouvernées par les *rings*. On les autorisait à consolider des lignes parallèles qui se faisaient concurrence, à y réunir encore d'autres entreprises importantes comme celles des mines; on abandonnait les tarifs à leur discrétion, et les compagnies les fixaient avec un arbitraire sans limites. Elles pouvaient avec plus de raison

1. « Sur toute l'échelle de la politique nationale, de l'État, municipale, à quelques exceptions près, il n'y a point d'intérêts considérables dépendant de la législation qui n'aient pas payé ou ne payent leur contribution pour soutenir une organisation de parti..., il y a peu d'intérêts engagés dans la fraude et dans la violation de la loi qui n'aient pour condition d'existence de contribuer à ce système politique, » écrivait la *North Amer. Review* en 1876. (*The independents in canvass*, oct., p. 762.)

2. « Un réseau de *rings* gouverne le congrès et forme une haie qui marque les limites jusqu'où les arguments et la raison peuvent prévaloir... Les *rings* repoussent dans la ligne les membres récalcitrants. » (*North Americ. Review, The session*, apr. 1869, p. 617.)

que Louis XIV dire : « l'État, c'est nous », car les législatures étaient remplies de leurs clients et de leurs humbles serviteurs. Dans toutes les élections présidentielles qui ont eu lieu depuis vingt ans, les « rois des chemins de fer » ont joué un rôle important, de même que, dans les États, ils ont cherché à diriger les élections des gouverneurs, des principaux fonctionnaires, des membres des législatures et même à influencer la composition des commissions dans les assemblées. On comparait le pouvoir abusif que les compagnies de chemins de fer exerçaient sur les destinées politiques et économiques des États-Unis avec celui de l'esclavage avant 1860. Que l'analogie fût complète comme on le prétendait ou qu'elle ne le fût pas, ce qu'on pouvait affirmer c'est que le rôle que l'organisation de parti jouait dans l'un et dans l'autre cas était absolument le même : elle a épousé les intérêts des compagnies de même qu'elle avait autrefois servi de rempart à l'esclavage. Dans le rapprochement qu'on fait entre l'esclavage et les compagnies de chemins de fer, on fait encore observer que « comme il était extrêmement difficile pour un homme du nord de se lever au congrès et de regarder en face le pouvoir (de l'esclavage), il n'était pas moins difficile pour un membre du congrès, soit du nord, soit du sud, de s'opposer aux desseins de la puissance des chemins de fer ¹ ». Cette identité d'attitude des membres du congrès ne présente rien de frappant si on se rappelle qu'ils se trouvaient les uns et les autres dans les mêmes conditions : devant les intérêts qu'ils auraient voulu combattre pour des raisons de justice et de droit, ils rencontraient l'organisation de leur parti à laquelle ils devaient leur vie politique, et leur courage s'évanouissait.

Les autres grandes entreprises industrielles ont moins fait parler d'elles que les chemins de fer, mais elles ont aussi cherché et réussi à capter la législation, qu'on leur prostituait dans le *lobby* par des actes de *législation spéciale*. Les capitalistes, les compagnies étaient toujours sur le chemin comme tentateurs, et les législateurs sortis du moule du *caucus* ne tardaient pas à succomber ².

Et puis la législation n'était pas seule à subir ce pouvoir des *rings*

1. G. W. Julian, *Pending ordeals of democracy*. (*Internat. Review*, 1878.)

2. On n'avait pas trouvé d'autre moyen pour arrêter ces scandales que de défendre toute législation spéciale ou de la restreindre au strict nécessaire. Plusieurs constitutions d'État faites après 1870 ont fortement réduit la compétence législative des assemblées en leur interdisant ou en ne leur concédant que conditionnellement la faculté de contracter des emprunts, d'accorder la personnalité civile aux compagnies, de prêter l'appui du crédit de l'État à des entreprises privées, de légiférer sur certaines catégories d'affaires autrement que par des lois générales, etc. (Voy. *Recent changes in american state constitutions*, par Wilmott L. Warren, *Internat. Review*, 1878; *Some efforts of constitutional reforms*. (*North American Review*, 1874, juil.)

alliés aux organisations de partis; l'administration, l'administration fédérale a donné le même spectacle durant tout le temps de la présidence de Grant. On fraudait le fisc fédéral dans le rendement des impôts, et, par complaisance pour les puissants chefs de l'organisation, l'administration financière fermait les yeux. Ainsi ont été commises des fraudes colossales sur la principale recette de l'Union, les spiritueux. Les fastes du *whiskey-ring* sont édifiants à cet égard.

La démocratie américaine glissait sous la domination de la ploutocratie dans sa forme la plus honteuse.

X

Impuissance de l'exécutif en face de l'organisation de parti. — Comment l'organisation a contribué à modifier les rapports constitutionnels du législatif et de l'exécutif. — Solidarité complète de l'exécutif et de l'organisation de parti sous Grant. — Tentative de Hayes d'y mettre fin.

La lutte du législatif avec l'exécutif pendant l'administration de Johnson, arrivé inopinément à la présidence par suite de l'assassinat de Lincoln, et l'extrême tension de l'esprit de parti qui s'ensuivit, faisaient attendre l'expiration du terme présidentiel comme une délivrance. On porta au pouvoir un illustre soldat, un homme sans passé politique, le général Grant, dans l'espoir qu'il donnerait la paix au pays. L'ancien rêve d'un président en dehors des partis allait enfin s'accomplir. Mais toutes ces espérances furent déçues. Grant, arrivé au pouvoir avec les meilleures intentions, se trouva bientôt dans la dépendance complète des politiciens. Toutes les nominations faites par son gouvernement étaient inspirées par des considérations de parti dont les meneurs de l'organisation étaient les juges souverains. Tous les départements du service public furent bouleversés; tous les fonctionnaires balayés pour faire place aux créatures des personnages influents de l'organisation. Jamais la rotation d'emplois n'avait été appliquée avec plus de rigueur. Les plus mauvais jours du temps de Jackson et du système des dépouilles étaient donc revenus. L'organisation républicaine prit ouvertement les rênes du gouvernement, sans même se donner la peine de ménager les formes. Jusque-là les meneurs des conventions, les directeurs du *caucus* agissaient dans la coulisse, se tenaient dans le *kitchen-cabinet* et tiraient de là les ficelles. Maintenant, le gouvernement établi en vertu de la constitution et le *caucus* étaient confondus. Le premier dignitaire du *caucus*, le *chairman* du *national executive committee*, M. Chandler, cumu-

lait publiquement ce poste avec celui de ministre de l'intérieur, et il ne paraissait pas considérer le dernier comme le plus important : au moins il donnait à la « machine » tout son temps et toute son énergie. A la tête du département des finances avait été placé un gros personnage de l'organisation (M. Boutwell). De même pour les situations moins élevées, les titres des candidats se mesuraient d'après leur rôle et leurs services dans l'organisation ; plus grand était le talent de *caucus-manager* du solliciteur, plus importante était la place qu'on lui donnait ou qu'on accordait à ses protégés. La répartition des places se faisait en dehors de l'administration, on lui présentait des listes toutes faites qui étaient pour ainsi dire tirées sur elle comme des lettres de change. Les principaux tireurs étaient les membres du congrès et particulièrement les sénateurs. Le sénateur faisait un choix entre les candidats pour tous les emplois fédéraux de son État et présentait les noms à la signature du président. Et Grant s'exécutait toujours, quoique sans bonne grâce. Au commencement de son administration, il avait bien eu l'intention arrêtée de sauvegarder toute la liberté du gouvernement à la tête duquel il venait d'être porté par l'immense majorité de la nation. Mais ces dispositions n'avaient pas duré.

Cependant n'avait-il pas pour lui la constitution et le pouvoir ? Certes il avait pour lui l'une et l'autre, mais les conditions du fonctionnement de la constitution et de l'exercice du pouvoir étaient changées : l'exécutif, dont l'organisation avait donné jadis tant d'inquiétude aux auteurs de la constitution qui craignaient qu'il ne devint trop puissant et despotique, se trouva avec le temps réduit en réalité à l'impuissance, asservi au législatif. Parmi les causes qui avaient amené ce résultat, l'une des principales, qui s'était clairement manifestée durant les derniers vingt-cinq ans, avait été l'organisation de parti et les rapports nécessaires qui s'étaient établis entre elle et le président. Le fait seul qu'il lui était redevable de sa situation lui commandait de prêter une oreille attentive aux avis de ses chefs, qui avaient combattu en sa faveur le rude combat pour la Maison-Blanche, qui avaient payé de leur personne et de leur bourse pour assurer son triomphe. Il aurait fallu véritablement être dépourvu de tout sentiment de gratitude pour tourner le dos à ces hommes, une fois la place conquise. Nous avons déjà vu Lincoln, aux prises avec cette situation fatale, capituler plus d'une fois, alors qu'il détenait le plus grand pouvoir qu'un chef d'État ait jamais exercé dans une république aux institutions libres ¹. Faut-il s'étonner que les suc-

1. Lincoln reconnaissait lui-même son impuissance en face du parti. On rapporte à ce sujet un mot de lui bien caractéristique. Lors de sa première présidence, un membre du Congrès, Jones, avait fait nommer un certain Smith post-

cesseurs du grand président, Grant et les autres, n'aient pas été plus fermes? Dès qu'il y a entre les électeurs et les élus un corps intermédiaire organisé qui décide en fait de l'élection, il est fort naturel que la reconnaissance et les devoirs qu'elle impose se transportent sur les intermédiaires; et moins est considérable le nombre de ces derniers, plus matérielle devient la forme de la reconnaissance, surtout lorsque les hommes qui prêtent ainsi leurs bons offices en font un gagne-pain. Ces obligations et ces devoirs réciproques, qui d'abord ont besoin d'être chaque fois stipulés de part et d'autre, deviennent avec le temps de droit commun par la force de la coutume.

Du reste, même si le président faisait abstraction complète de ses intérêts personnels, s'il renonçait d'avance à sa réélection, s'il avait la bravoure ou la témérité de regarder en face ses anciens partisans, il resterait encore pour lui des obligations envers la cause commune. Or, puisque le parti est identifié avec l'organisation, le président se trouvera encore en face des mêmes personnes, des chefs de l'organisation. Et alors où puisera-t-il le droit de refuser les mesures nécessaires pour sauvegarder le crédit de l'organisation dans le pays? Lorsqu'après la bataille un chef d'organisation local représentant d'un État au congrès viendra demander au président de nommer ses lieutenants aux places devenues vacantes par l'effet de la rotation, ne serait-ce pas ruiner l'organisation du parti que de refuser? Quand les électeurs ne sont pas abandonnés à leur action spontanée, mais sont dirigés par l'organisation de parti, le chef local du parti est pour eux un répondant; si la caution se trouve insolvable, on se gardera bien dans l'avenir de faire crédit à la personne ou à la cause dont elle est regardée comme garant. Il est peut-être très regrettable que l'ardeur pour la cause commune soit entretenue chez les membres de l'organisation par des promesses ou par des espérances; et le président en particulier est peut-être navré de cette situation, mais elle existe, et pour la changer il faudrait qu'il commençât par détruire l'organisation du parti qu'il est appelé à défendre. Il se trouve ainsi enfermé dans un cercle vicieux.

Enfin supposons, — si peu probable que ce soit, — supposons un président qui, arrivant au pouvoir, dise : « Périssent le parti plutôt qu'il vive asservi aux meneurs de l'organisation », ce stoïcisme serait encore en

master au chef-lieu de son district. Puis ayant des raisons personnelles de se plaindre de lui, il demanda à Lincoln de le révoquer. « Et il faut que je le révoque, dit le président à un de ses amis, je ne le veux pas, mais il faut que je le révoque, pas moyen d'y échapper. » Et l'ami de demander : « Est-ce vous qui êtes président, ou est-ce Jones? — C'est Jones qui est président », répliqua Lincoln sur-le-champ. (*Nation*, 1872, vol. XV, p. 69.)

pure perte. Le président s'en apercevra dès qu'il aura commencé à gouverner. L'organisation du parti, tenant entre ses mains les élections dans chaque État, place naturellement ses principaux membres dans les plus hautes charges électives au congrès et particulièrement au sénat; ou, ce qui revient au même, les membres du congrès, les sénateurs soucieux d'être réélus cherchent à attirer à eux la direction du parti dans leurs États respectifs. Il arrive par suite que le nouveau président dès qu'il entre dans l'administration trouve de nouveau en face de lui les chefs de l'organisation dans le congrès avec lequel il doit vivre quatre ans. Dès lors il est à bout de forces, il ne peut plus échapper comme il l'avait fait lorsqu'on l'avait menacé dans sa personne et puis dans l'existence de son parti. Le parti lui dit : « Vous ne vous passerez pas de nous si vous voulez gouverner. » Où se réfugiera-t-il? car la menace des chefs de l'organisation siégeant au sénat n'est point une forfanterie. D'abord le sénat a des pouvoirs constitutionnels de contrôle sur le président pour les nominations aux hauts emplois qu'il confirme et pour la conclusion des traités. Mais ce n'est pas encore tout. En fait, la dépendance du président va au delà de ces limites. La séparation du pouvoir exécutif et du législatif aux États-Unis, qu'on propose maintenant comme exemple au parlementarisme dévoyé du vieux monde, n'existe que dans les textes constitutionnels ou encore dans les manuels de droit public. Nous n'avons pas à exposer ici comment la cloison érigée par la constitution américaine entre le législatif et l'exécutif, a été sapée par la réalité des choses. Le fait, tel qu'il résulte de l'histoire constitutionnelle des États-Unis, est que, dans une société politique douée d'une vie politique complexe, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, si rigoureusement délimités qu'ils soient, ne peuvent pas agir chacun séparément, car ils opèrent sur un domaine qui est un et indivisible, le domaine des intérêts du pays, et les deux pouvoirs s'y rencontrent nécessairement. Par suite, l'exécutif aux États-Unis s'est vu obligé de rechercher l'appui du congrès et de négocier avec lui malgré la constitution et les intermédiaires entre les deux pouvoirs séparés par la constitution se sont créés malgré elle. Seulement ces rapports entre les deux pouvoirs, ces rencontres, ayant lieu non sous les yeux du public dont la surveillance commanderait la pudeur et la dignité, mais loin de lui, dans le *lobby*, l'exécutif et le législatif étaient toujours dans la situation de deux personnes qui se rencontrent dans un lieu désert où l'une prend à l'autre tout ce qu'elle peut, qu'elle résiste ou non. Dans cette lutte, les chances étaient incontestablement du côté du législatif.

Forts de cette situation, les meneurs de l'organisation républicaine s'installèrent au sénat et forcèrent l'exécutif à leur abandonner le

patronage, la disposition des emplois publics. Toute mesure pour laquelle le président s'adressait au sénat devait être payée en emplois fédéraux. Chaque sénateur du parti dominant obtenait pour sa part les emplois de son État qu'il répartissait à son tour. Le système des dépouilles et le *caucus* avaient fait un nouveau pas; de pillage plus ou moins déguisé, le partage des dépouilles devenait comme un service public dans lequel le sénateur, membre directeur du *caucus*, était constitué en quelque sorte receveur et payeur général pour l'État. Les sénateurs entrèrent si bien dans leur rôle qu'ils commencèrent bientôt à considérer la disposition des emplois publics comme leur appartenant par droit d'usufruit, sinon de propriété, et, selon le témoignage de la *North American Review*, « très peu de membres du congrès sont capables de saisir l'idée qu'il n'existe aucun droit pareil »¹. Coalisés entre eux, tous ces feudataires formaient à Washington le « *senatorial group* », qui commandait à l'exécutif et tenait tous les fils de l'organisation locale. Le sénat était devenu ainsi la forteresse du *caucus*, et, comme dit la *North American Review*, « le système nerveux des grandes organisations extra-constitutionnelles de partis avait trouvé son centre dans le sénat des États-Unis »².

Les fonctionnaires fédéraux, qui tenaient leurs places des sénateurs, étaient à leur discrétion et, dans les campagnes électorales, ils mettaient à leur disposition toute leur influence, devenaient leurs agents les plus zélés. Avec leur concours, un sénateur pouvait *emballer* les *primaries*, faire désigner dans ces réunions des délégués aux conventions et diriger à sa guise les élections locales, placer son ami dans le poste de gouverneur de l'État et donner les autres hautes charges électives à ses créatures. Cela fait, l'État était *capturé*, il appartenait au sénateur qui l'emmenait captif à Washington. En dépit de toutes les théories sur les *State rights* et sur l'indépendance des États, l'État capturé devenait une annexe du gouvernement central dirigé par le *senatorial group*.

Par les mêmes moyens, qui assuraient aux grands feudataires du congrès leurs fiefs, les États qu'ils représentaient, on mettait à la raison les membres indisciplinés ou on écartait les membres indépendants du congrès. En révoquant dans l'État tous les fonctionnaires dévoués au sénateur, on ruinait sa situation électorale. S'il n'avait pas de racines très profondes dans l'État qui lui permissent de lutter à lui seul contre l'organisation du parti, il tombait dans une situation pareille à celle d'un prince du moyen âge frappé d'interdit par le

1. *Civil service reform.*, octobre 1869, p. 437.

2. *Ibid.*, p. 448.

pape. Lorsque la déception profonde causée par l'administration de Grant éloigna du parti les hommes les plus éminents, Charles Sumner, Schurz, Trumbull et autres, l'organisation républicaine, aidée de toutes les forces du gouvernement, ouvrit une campagne contre ces sénateurs indépendants. Sumner, qui pendant de longues années avait présidé avec un éclat incomparable le comité des affaires étrangères, en fut exclu par le *senatorial group* au premier renouvellement des bureaux. On lui donna pour successeur un homme qui avait aussi fait ses preuves, mais dans un autre genre, S. Cameron, l'ancien ministre, qui s'était rendu célèbre sous Lincoln par de gigantesques fraudes financières et par ses dilapidations au ministère de la guerre. Il était maintenant un des ornements du *senatorial group*. Quant à Schurz et autres, on s'appliqua, et avec succès, à leur couper l'herbe sous le pied dans leurs circonscriptions électorales en *capturant* leurs États respectifs d'après la méthode ci-dessus décrite.

L'administration de Grant prêtait toute son influence à l'organisation républicaine dans sa lutte contre ses adversaires et alla même jusqu'à mettre à son service la force armée ¹. Le gouvernement couvrait de son corps l'organisation et celle-ci lui rendait la pareille. A la fin du premier terme de la présidence de Grant, toutes les conventions d'État se levèrent pour lui comme un seul homme, et la convention nationale de Chicago proclamait que Grant « méritait la reconnais-

1. Dans cet ordre de faits, l'affaire de la Louisiane est la plus connue : aux élections générales de 1872 pour la législature de l'État de Louisiane et pour les emplois de gouverneur, de lieutenant gouverneur, etc., la convention républicaine ne réussit pas à faire passer ses listes. Le candidat *régulier* pour le poste de gouverneur, Kellog, contesta alors la validité des élections. Un juge de ses amis signa un ordre d'empêcher de siéger les membres nouvellement élus de la législature. Des troupes fédérales requises pour exécuter cet ordre illégal occupèrent le palais législatif. Un *returning board* (bureau électoral) usurpateur, installé sous les auspices de la convention républicaine, proclama Kellog gouverneur et publia une liste de personnes qui auraient été élues à la législature : elles étaient toutes candidats réguliers de la convention. On ouvrit le palais législatif aux intrus et ils s'organisèrent officiellement. En même temps les deux partis en litige faisaient des instances très vives auprès du gouvernement fédéral. Les meneurs de la convention qui patronnait Kellog et ses amis télégraphiaient au président en lui représentant que, si le décret du juge était confirmé, « il sauverait la majorité républicaine et donnait à la Louisiane une législature et une administration républicaines ». L'attorney général répondit de Washington que le gouvernement de l'Union reconnaissait la législature et l'administration de Kellog. La véritable administration de l'État télégraphia de son côté à Grant, le priant d'ajourner toute décision jusqu'à ce qu'un comité de citoyens arrivât à Washington pour expliquer l'affaire. L'attorney général répondit au nom du président que la visite des délégués serait inutile, car le président avait déjà pris sa décision et qu'il ne la changerait pas. En même temps, Grant fit envoyer au commandant des troupes à New-Orléans un ordre de « prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la paix et pour faire reconnaître le gouvernement de l'État ».

sance invariable et cordiale du peuple américain par son patriotisme et ses immenses services dans la guerre et dans la paix », alors que les scandales causés et tolérés par l'administration étaient au comble. La seconde présidence de Grant présenta le spectacle des mêmes scandales, du même trafic des fonctions publiques, de la même dilapidation du Trésor et des fraudes financières au profit des *rings* et des fidèles du *caucus*, de la même dégradation du pouvoir exécutif et du même asservissement du législatif à l'organisation de parti. Les freins et les contrepoids établis par la constitution restaient une fiction ; tous les grands pouvoirs publics confondus dans la puissance de l'organisation du parti, le sentiment de la responsabilité avait disparu de partout ¹.

Après huit ans de *grantism*, l'avènement de Hayes fut salué comme une délivrance. Mais comme cela était déjà arrivé plus d'une fois, après quelque temps, on constata qu'il n'y avait rien de changé. Le nouveau président entra courageusement en lutte avec le système honteux qu'il avait trouvé, mais tous ses efforts se brisèrent contre le roc de l'organisation du parti, de son propre parti qui l'avait porté au pouvoir. Des nominations faites en dehors des influences politiques avaient attiré au président dès la première heure l'animosité des républicains du sénat. Frappé des rapports scandaleux qui s'étaient établis entre l'organisation et le gouvernement, Hayes avait résolu de mettre fin à la promiscuité entre les fonctionnaires fédéraux et les membres du caucus et, à cet effet, il avait pris un arrêté qui défendait à tous les employés du service public, sous peine de destitution, de faire partie des organisations électorales permanentes. Tous ceux qui étaient d'une convention, d'un comité ou d'une *primary* devaient s'en retirer immédiatement. Mais cette circulaire ne faisait pas l'affaire du *caucus*. Ses chefs perdaient ainsi leurs auxiliaires les plus précieux. L'un d'eux, le grand maître du *caucus* dans le New-York, le sénateur Conkling, suscita dans son État une résistance à l'ordre du président. A l'instigation de Conkling, trois des principaux fonctionnaires fédéraux de New-York acceptèrent de faire partie de la convention et l'un d'eux, M. Cornell, prit même la présidence de la convention. Hayes révoqua immédiatement les fonctionnaires désobéissants, mais il

1. En 1870 la *North American Review* constatait que « dans les deux chambres toute trace de responsabilité est perdue, et pendant que l'exécutif s'impatiente ou se résigne avec la consolation significative que ce n'est pas sa faute, que le gouvernement étant celui du peuple, c'est le peuple qui doit en être responsable, les membres de la chambre basse ont aussi l'excuse toute prête qu'ils ne sont pas responsables pour les actes des sénateurs, et les sénateurs n'étant responsables à aucun pouvoir sous le ciel excepté l'organisation de leur parti, qu'ils gouvernent, peuvent obtenir toute loi qui répond à leurs fins personnelles ou à leur conception du bien public. » (*The session*, juillet 1870, p. 60.)

n'avait pas compté avec le *senatorial group*. Les nominations des successeurs des fonctionnaires destitués devaient être confirmées par le sénat, et si celui-ci refusait, les fonctionnaires révoqués conservaient leurs emplois en vertu d'une loi passée au temps du conflit avec le président Johnson. Les sénateurs, irrités du peu d'empressement que Hayes mettait à partager les dépouilles entre leurs amis, trouvèrent l'occasion bonne pour apprendre au président qu'on ne brave pas impunément l'organisation du parti. Dirigé par Conkling, le sénat repoussa la nomination du successeur de Cornell et celui-ci resta en fonctions. La leçon que les grands maîtres du caucus avaient donnée à Hayes lui profita et il finit par désarmer. Sous son administration, il y eut beaucoup moins de scandales que sous Grant, mais l'organisation du parti pesa lourdement sur sa conduite jusqu'à la fin. Pour une bonne nomination il en faisait deux mauvaises sous la pression du *caucus*. Puis il exploitait son droit de patronage pour son compte personnel pour récompenser les services qui lui avaient été rendus à l'élection présidentielle. Non que Hayes fût entré en marché avec les agents de l'organisation, « il prenait seulement les fruits et en payait le prix »¹.

Garfield, arrivé au pouvoir, se rappela l'isolement politique dans lequel s'était trouvé son prédécesseur à l'égard du congrès à la suite de la lutte qu'il avait entreprise, et il voulut gouverner avec tout le parti républicain ou, comme on dirait dans le langage d'aujourd'hui, opérer une concentration du parti. Les coureurs de places comme d'habitude affluèrent en masse à Washington; mais l'un d'eux, ayant perdu patience, assassina Garfield quelques mois à peine après son avènement. Cette mort tragique entoura la victime d'une auréole de martyr et de saint politique, mais laissa subsister le *système*.

XI

Le *bossism* et les *bosses*. — Le bilan du système des conventions. — Appréciations des publicistes américains et étrangers. — Les prédictions de Washington et de Quincy Adams.

Pendant que l'organisation de parti intervenait d'une manière si décisive dans le fonctionnement de l'ordre constitutionnel, dans la vie économique, dans la morale publique, elle subissait elle-même une importante transformation qui l'amenait, à ce qu'il semblait, à la dernière étape de son évolution. Cette nouvelle phase du *caucus*

1. Comme dit M. Stickney dans son beau livre, *A true Republic*, 1879, New-York, p. 96.

system est désignée en Amérique par le terme de *bossism*, *boss rule* ¹. On se rappelle les phases précédentes. L'ancien *caucus* a été détruit comme anti-démocratique, comme institution oligarchique. Les conventions qui lui ont été substituées avec leur large base populaire devaient assurer l'influence directe des masses sur le choix des candidats aux charges électives. Mais, en fait, cette influence leur échappait de plus en plus et se concentrait dans les mains de corps toujours plus restreints. C'étaient d'abord les délégations au troisième ou quatrième degré, puis les comités permanents, *standing committees*, et enfin les comités exécutifs et les *rings*. On était arrivé ainsi dans l'organisation des partis à l'oligarchie la plus complète. Mais peu à peu l'oligarchie fit place à une autocratie. Lorsque l'ordre de choses qui s'était établi après la guerre fut assis (après 1870), l'organisation de parti dans la plupart des grands centres se trouva sous l'autorité absolue d'un seul homme, d'un *boss* ².

La croissance fiévreuse des cités, qui a eu lieu aux États-Unis pendant les derniers trente ou quarante ans, y a groupé dans les grandes villes un prolétariat nombreux. Profondément ignorante, dépourvue de tout esprit public, exposée à toutes les tentations de la misère, cette plèbe était prête à suivre qui voudrait la mener et, bien entendu, la nourrir. Les chefs n'avaient qu'à paraître. L'organisation de parti se trouva alors le moule tout désigné pour les produire. Par une longue pratique, elle a appris aux politiciens et aux spéculateurs à manier les grandes masses électorales. Les succès constamment remportés n'ont pu que développer chez les meneurs l'esprit de domination et chez les agents du *caucus* une obéissance servile. Pour les masses qui vont toujours à un homme, qui incarnent en lui leurs sentiments politiques, que ce soient des élans généreux ou de basses convoitises, pour les masses corrompibles des cités américaines, il était tout naturel de se livrer aux politiciens qui leur feraient à elles aussi une place au banquet. Plus

1. *Nation*, de New-York, 1869-1887; Cooper and Fenton, *American politics*, book I, p. 261 : *Boss rule*; J. Parton, *The power of public plunder*, North Americ. Review, juillet 1881; J. Mitchell, *Political bosses*, N. A. Rev., oct. 1882; W. G. Sumner, *Politics in America*, 1776-1876, N. A. Rev., janv. 1876, p. 82; sir Lepel. H. Griffin, *The great Republic*, L. 1884; d'Haussonville, *A travers les États-Unis*, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} sept. 1882, p. 85, et plusieurs autres publications récentes sur les États-Unis.

2. Le mot *boss* veut dire en anglais trivial maître, contremaître, pion, ou en général « celui qui peut battre quelqu'un et lui faire son affaire ». Aux États-Unis, le terme était employé en particulier par les nègres pour désigner le contremaître sous la surveillance duquel ils travaillaient. Il a été appliqué pour la première fois aux dictateurs du *caucus* pendant la lutte électorale de 1872. Une satire politique, qui a eu un immense retentissement aux États-Unis, *I'm fur'im, Solid for Mulhooly*, New-York, 1882, consacra définitivement le terme *boss*.

était grand l'entrain des masses, plus grande devenait l'autorité des leaders qui pouvaient en disposer, et plus ils étaient obéis dans les rangs de l'organisation, plus docilement les masses se mettaient à leur suite. A New-York, regorgeant des immigrés de tous les points du globe, les conditions voulues pour le *bossism* se trouvèrent réunies plus tôt et dans une plus large mesure qu'ailleurs, et c'est là que parurent les premiers *bosses*. Tweed, dont la figure nous est familière, fut justement un *boss* qui, tout en laissant intactes les formes du gouvernement populaire, avait accaparé en fait tous les pouvoirs publics et gouverné la cité en maître. Tweed fut un des premiers de son espèce, mais nullement le dernier. A New-York même, malgré tout le scandale causé par Tweed, il se trouva bientôt remplacé, car les conditions de la vie publique qui l'avaient amené au pouvoir restèrent les mêmes. Pour la même raison, vers le même temps, sous Grant, on a vu apparaître des *bosses* dans plus d'une grande ville.

Le *bossism* a produit depuis des types d'une certaine variété suivant les conditions locales et l'individualité des personnes; mais ils ont tous des traits communs qui leur donnent un air de famille à ne pas s'y méprendre. Ils ne tiennent pas leur situation d'une élection ou d'une nomination, ils y arrivent par une sorte de sélection naturelle. L'organisation de parti est, sinon toujours leur berceau, du moins leur base d'opération. Arrivé au point de pouvoir « fixer les *primaries* », le leader, le futur *boss* devient le grand électeur de l'endroit. D'élection en élection, son autorité croît. Il en impose à tous ceux qui détiennent des mandats électifs. Dans la législature locale on a pour lui des égards et des complaisances. Lui seul peut obtenir à coup sûr dans le *lobby* des lois avantageuses d'intérêt privé. Il est tout désigné pour devenir chef d'un *ring* qui pille la fortune publique et distribue les emplois. Tout converge vers lui. Dans les rangs de l'organisation du parti il se trouve être d'une tête plus haut que tout le monde, et le bâton du commandement vient tout seul se placer dans ses mains. Comme un chef de bande du moyen âge dont la gloire attire vers lui des braves qui tiennent à honneur de combattre sous ses ordres, le *boss* groupe autour de lui toutes sortes de leaders et de *managers* qui deviennent ses hommes-liges. Chacun d'eux est dans son îlot, dans son district, un petit *boss* désigné également par la sélection naturelle. Sous peine de perdre la faveur du *boss* et les bénéfices qui y sont attachés, les leaders, les sous-*bosses* sont tenus de « travailler » le pays sans relâche; ils ont à veiller à ce que les *caucuses* soient dirigés conformément aux volontés du *boss*; ils doivent faire nommer des délégués aux conventions qui voteront pour les candidats et la plateforme du *boss*; ils ont à le tenir au courant des fluctuations de l'opi-

nion, à surprendre les symptômes de révolte contre le *boss*, à déterminer si on peut les négliger ou si, au contraire, il faut s'entendre avec les mécontents pour rétablir « l'harmonie ». Se réservant à lui-même la haute direction, le *boss* prend généralement la dignité de président du comité exécutif de la convention. Mais ce n'est pas d'une délimitation de pouvoirs qu'il s'agit, l'organisation tout entière c'est le *boss*. La convention ne fait qu'enregistrer ses ordres. Les nominations à toutes les charges électives se font sous sa dictée. Sans occuper aucune situation officielle, il tient dans ses mains tous les emplois. L'administration municipale est à sa dévotion, c'est lui qui l'a faite. Les membres du congrès ne sont généralement que ses sous-ordres. A son instigation les assemblées de l'endroit votent taxes, emprunts, travaux publics, sans y regarder de près. Il est vrai qu'à côté des nombreux travaux publics, exécutés seulement sur le papier, quoique portés en dépenses, les villes gouvernées par les *bosses* ont été souvent élargies et embellies, et plus d'un *boss* pouvait dire que lui aussi avait trouvé la cité de briques et qu'il l'avait laissée de marbre. Ainsi, par exemple, la ville de Washington a été transformée par son *boss* Shepherd de sale bourgade en cité magnifique. Il n'en est pas moins vrai que l'extravagance avec laquelle ces travaux ont été exécutés et les dilapidations auxquelles ils ont donné lieu ont excessivement augmenté la taxation locale et grevé la dette publique. Mais cela frappait surtout les citoyens les plus imposés. Les pauvres gens n'ont-ils pas eu leur part dans les folles dépenses et les largesses du *boss*? Et alors où était le mal? N'était-ce pas juste de faire rendre gorge aux riches? La presse indépendante a beau tonner contre le *boss*, dans les cabarets on colporte des histoires sur le nombre de pauvres gens que le *boss* a tirés d'embarras, sur les distributions de charbon ou de farine qu'il a faites, et les philippiques des journaux même, si elles parviennent jusqu'aux *saloons*, paraissent à leurs habitués des déclamations impudentes et intéressées. L'évidence même n'y fait rien. La condamnation de Tweed en justice comme escroc et voleur ne lui a nullement porté préjudice dans l'esprit de la plèbe de New-York, sa mémoire y est toujours vénérée; pour elle il est tombé victime de la méchanceté des riches.

Le *boss* n'est pas toujours aussi malhonnête que Tweed, il peut s'en dispenser, il a de très considérables ressources *honnêtes*, — les *assessments* des fonctionnaires et les versements des candidats, sommes dont il dispose à son gré. Il est connu de tout le monde que, pour obtenir un emploi, il faut *voir* le *boss*, c'est-à-dire s'arranger avec lui ¹, si on ne

1. « If a citizen aspires to be nominated for any office at a convention, he must « see » the boss and get « slated » for it or he may as well pack his carpet-bag

veut pas aller au-devant d'une défaite électorale. Le *boss* ne prête pas son concours gratuitement, non seulement parce qu'il faut qu'il gagne sa vie, mais surtout à cause des grandes dépenses qu'il a à faire. Pour magnétiser les foules il faut de l'argent et beaucoup. La besogne électorale, devenue une industrie centralisée, a comme les autres ses entrepreneurs et suppose chez eux des fonds d'exploitation. Le *boss* n'est que le grand entrepreneur de cette industrie; il y engage de fortes sommes, gagne, perd parfois. Il prend des élections à forfait. Quelqu'un désire-t-il devenir membre du congrès, il s'adresse au *boss*, fait avec lui le prix et ne s'en préoccupe plus jusqu'après les élections. Comme dit un écrivain : « payez-lui tant et tant, disons 35,000 dollars, et vous pouvez aller vous coucher pour six semaines, vous vous réveillerez élus ¹ ».

Quand le *boss* est piqué par l'ambition ou qu'il se sent l'étoffe d'un homme d'État, il prend pour lui-même un siège au sénat des États-Unis, mais très souvent le *boss* moyen se contente de travailler dans sa « partie » et surtout dans la grande cité. Ce sont les deux principaux types créés par le *bossism* : le *boss* sénatorial et le *boss* de la cité. L'un est un politicien de haute volée avec de vastes ambitions et avec une réputation nationale, comme par exemple Conkling de New-York, Logan de l'Illinois, Cameron père et fils de Pensylvanie, etc. ; — l'autre est plutôt un homme d'affaires qui tient boutique d'emplois, de contrats et d'adjudication de travaux publics.

Maître absolu dans son territoire, le *boss* ne l'est que par les appétits qu'il peut satisfaire, par les passions et les vanités qu'il peut flatter. Il doit aussi toujours offrir aux foules *panem et circenses*. Il doit connaître les faiblesses, les goûts, les besoins de chacun de ses partisans, donner à chacun satisfaction, tenir la balance égale entre tous. Et c'est là que gît pour lui le danger. Dans la bascule toujours en mouvement, qui est la vie du *boss*, l'autre bout peut s'arrêter soudainement et projeter le *boss* par terre, la nuque sur le pavé. C'est ce qui arrive à la longue. Comme le *boss* ne peut pas contenter tout le monde, il se fait des ennemis et un beau jour la révolte éclate. Les bons citoyens retirés des affaires publiques, mais qui gémissent sous le *boss rule*, sont heureux de saisir l'occasion, s'allient aux insurgés, malgré l'affreuse promiscuité, et le *boss* est renversé aux cris de joie générale. Mais, quand les derniers échos de ces acclamations sont

and leave for home on the next train. To see the boss is to attorn to him as political lord and master, or to indulge in the innocent pastime of being beaten by a slated candidate who will do so ». John Mitchell, Political bosses, *North Amer. Rev.*, vol. CXXXV, p. 370.

1. J. Parton, The power of public plunder (*North Amer. Review*, juillet 1881, p. 46).

expirés et que la vigilance publique est assoupie, un nouveau *boss* peut paraître et alors : « Tweed est mort, vive Kelly ! »

On prédisait depuis longtemps à la grande république transatlantique qu'elle finirait par le césarisme et, à mesure que la corruption gagnait le pays et que le gouvernement se relâchait, les esprits anxieux voyaient arriver *the man on the horseback*. « L'homme à cheval » n'est pas venu et probablement ne viendra pas. Le sol américain s'est trouvé peu propre à la production d'un César, d'un Napoléon, qui seul de sa taille domine un empire et gouverne le monde d'une capitale. L'échec de la candidature de Grant pour un troisième terme présidentiel, candidature poussée par quelques *bosses* d'État, en fournit une preuve. La république américaine est composée de plusieurs unités politiques, qui tiennent toujours avec âpreté à leur individualité et regardent avec crainte tout ce qui peut rapprocher le jour où elles se dissoudraient dans le grand tout, où elles ne formeraient toutes qu'une grande surface unie. Mais, rebelle à un César et cependant envahie par le courant de la centralisation, l'Amérique, pourrait-on craindre, est en train de prendre la monnaie divisionnaire de César, les *bosses* de cités. On pourrait peut-être rappeler à ce sujet le fait qui s'est produit dans la Grèce antique, hérissée de petites républiques jalouses de leur autonomie : le peuple chassa la classe aristocratique, mais il ne réussit pas à se gouverner et les cités grecques se donnèrent des tyrans.

Arrivée à ce point après une évolution d'un demi-siècle, l'organisation des partis américains a laissé tout le long de son chemin des traces des ravages qu'elle a produits dans la vie politique et sociale des États-Unis. Et rien n'est plus facile que de dresser le réquisitoire contre le *caucus-system* : s'étant introduit dans la place avec le mot de passe de la démocratie, dans le but d'étendre à toutes les phases de la vie politique l'influence du grand nombre, le système des conventions n'a fait que la concentrer davantage entre les mains de quelques-uns ; établi pour affranchir de toute pression la volonté du peuple, il n'a fait que l'asservir encore davantage. Sous prétexte de concentration de l'opinion, il a substitué à la conscience individuelle la discipline du parti et a fait de l'impulsion extérieure et mécanique un moteur de la vie politique. Faisant accorder une vertu propre au principe de la majorité en dehors de sa valeur intrinsèque dans l'application, il a émoussé chez les citoyens le jugement politique. Invoquant sans cesse cette majorité de forme, lui rendant des hommages hypocrites, il en a fait un culte grossier dépourvu de tout sentiment profond et

desservi automatiquement. Sous l'apparence d'une activité politique plus vive, il n'a fait qu'en tarir les sources en affaiblissant l'intérêt pour la chose publique chez les bons citoyens et en amenant à la surface les éléments les moins purs de la nation. Ayant cessé d'être un moyen pour le parti et devenue elle-même un but, l'organisation ne reconnaît pas des intérêts politiques nationaux en dehors d'elle, et, comme Procuste, elle coupe ce qui dépasse, au risque de détruire le corps national. Cela est arrivé dans la question de l'esclavage, que le *caucus* a cherché à étouffer de peur que la solution de la question ne brisât ses cadres. Poursuivant comme but unique le triomphe du parti, non comme représentant de certaines idées, mais comme organisation, il a habitué à ne pas regarder aux moyens et il a obscurci dans les esprits la notion du bon et du juste, démoralisé les électeurs et les élus, établi en permanence la corruption, fait de la politique une industrie et un trafic, prêté ses services à toutes sortes d'attentats contre la fortune publique, aux coalitions des intérêts privés contre l'intérêt général, et ouvert la porte toute grande au règne de la ploutocratie. Formant « un pouvoir derrière le trône plus grand que le trône », il a encore contribué à pervertir l'économie de l'ordre constitutionnel tel qu'il avait été établi par les auteurs de la constitution : il a usurpé les prérogatives du grand collège d'électeurs pour la nomination des premiers magistrats de la république, a passé sur le corps de l'autonomie des États, s'est asservi le pouvoir législatif et a fait de l'exécutif un jouet dans ses mains.

On aura beau plaider que les éléments de ces situations se sont trouvés résulter de l'évolution politique et sociale de la démocratie américaine indépendamment du *caucus*, l'histoire impartiale devra reconnaître dans son verdict que c'est le *caucus* qui a rapproché ces éléments comme un proxénète qui s'entremet entre la passion et la faiblesse.

Aussi est-il rare de trouver des publicistes américains qui parlent du *caucus* dans son présent et dans son passé autrement qu'avec douleur.

Simon Sterne écrit dans son *Histoire constitutionnelle des États-Unis* : « Les malheureuses conditions politiques américaines dues à la domination du boss et du *caucus-system* amènent aux palais législatifs des différents États de l'Union des hommes qui ne sont rien moins que capables d'accomplir la tâche la plus importante qui puisse être confiée à des hommes, à savoir de donner une bonne et sage législation à leurs concitoyens. Et ce n'est qu'après une longue période de temps qu'on pourra remédier à ce mal dans les États-Unis. La tyrannie du

parti est sous plusieurs rapports plus grande aux États-Unis que partout ailleurs, parce que le caucus-system les a pénétrés au suprême degré et a créé une autoocratie de meneurs de parti ¹ ».

Jetant un coup d'œil en arrière, Sidney Geo. Fisher dit : « Nous avons déjà quelque expérience du fonctionnement des conventions. On ne peut pas dire qu'elles aient élevé le ton de notre politique ou le caractère de nos hommes d'État, qu'elles aient exercé une influence salutaire sur la morale ou les mœurs du peuple ou un sain contrôle sur les manœuvres des démagogues et les excès de l'esprit de parti. Nous ne pouvons pas non plus nous vanter des candidats que ces machines à faire des présidents ont portés au pouvoir. Les noms seuls de quelques-uns d'entre eux sont devenus une injure et très peu parmi eux inspiraient de la confiance et du respect... Par les soins des conventions, les eaux troubles de la corruption ont inondé toute notre politique, et leurs mains téméraires ont mis le feu à la trainée de poudre qui a fait éclater les passions du peuple en une vaste conflagration de guerre ². »

Ezra Seaman ne tient pas un langage moins énergique : « Les organisations de parti ont, d'après lui, entravé la liberté d'examen et de pensée, les ont amoindries ainsi que la liberté de la parole et la liberté de la presse; elles ont augmenté l'intensité et la violence de l'esprit de parti, engendré l'intolérance politique et la tyrannie et presque détruit toute liberté et indépendance de l'action officielle... Le système tend à proscrire les hommes honnêtes et fermes comme incapables d'être des instruments du parti... à élever en leur place et à mettre au pouvoir des politiciens souples, prêts aux marchandages et d'une vertu peu farouche... Corrompre les hommes politiques et les fonctionnaires, démoraliser le peuple, voilà la tendance du système. Les principaux maux de notre système de gouvernement sont issus de ces organisations, conventions électorales, et autres instruments des partis. Si le mal n'est pas arrêté, il minera et détruira la stabilité de notre gouvernement ³. »

« L'existence du *caucus*, affirme M. Lockwood, est une preuve du déclin dans les méthodes de nos hommes d'État et de nos leaders. Il écrase l'individualité, il abaisse le niveau des qualités requises pour la vie publique... Il étouffe la discussion. La conscience des représentants jurés de la nation est effacée... Le *caucus* est un poison qui détruit avec rapidité la vie nationale ⁴. »

1. *Constitutional history and political development of the United States*, N.-Y. 1882, p. 263, 265.

2. *Trial of the Constitution*, Philadelphie, 1862, p. 265, 349.

3. *Système du gouvernement américain*, trad. par Rippert, Brux., 1872, p. 113-115.

4. *The abolition of the presidency*, N.-Y., 1884, p. 126, 128.

« On croyait et on croit encore, écrit Ch. Reemelin, que les organisations de parti américaines étaient non seulement plus libres en elles-mêmes, mais qu'elles étaient plus utiles pour la liberté que les partis des autres pays, on les considérait comme d'excellentes écoles pour apprendre la politique pratique. La vérité est qu'elles ont abruti l'esprit public, semé la discorde, rendu presque impossibles les bonnes élections et ne sont maintenant qu'un instrument pour les chercheurs de places et les tripoteurs... Elles ne produisent ni grands hommes ni grandes mesures. Au lieu de répandre des connaissances sur les questions publiques, elles pervertissent et dénaturent les faits; elles ne sont point des écoles du bon sens, elles sont grandement des écoles du scandale ¹. »

Et elles ne peuvent pas fonctionner autrement. « Celui qui obtient la direction de la machine peut la faire marcher à son gré, remarque W. G. Sumner, sauf peut-être s'il voulait lui faire produire du bien; en ce cas il pourrait s'apercevoir que cela lui demande une action inverse qui ferait éclater la machine en pièces ². »

« Que le remède soit ce qu'il peut, s'écrie Brooks Adams, mais il faut imaginer des moyens pour délier le nœud du *caucus*. Cette institution étouffe la nation ³. »

Si on ne rencontre pas toujours la même appréciation de ce côté de la vie politique américaine chez les écrivains du vieux monde, même chez ceux qui ont étudié sur les lieux les mœurs de la grande République transatlantique, cela tient peut-être à ce que ces publicistes portaient pour les États-Unis comme ces voyageurs qui savent d'avance devant quelles beautés du pays inconnu ils vont s'extasier : c'est indiqué dans leur guide. Dans le guide des investigateurs de la vie politique américaine, on trouvait, parmi les beautés du pays marquées d'un astérisque : le gouvernement du peuple par le peuple. Débarqué sur le sol américain, on avait hâte de jouir du spectacle grandiose, on avait besoin d'admirer. Et dans le paysage qui se présentait les rochers nus et les arbrisseaux tordus qui venaient couper la perspective non seulement échappaient à l'œil généralement pénétrant, mais se confondaient si bien avec l'ensemble qu'ils paraissaient faire la beauté du site qu'on admirait. On l'admirait d'autant plus qu'on arrivait peut-être d'un pays de nature pauvre ou cruellement éprouvé, depuis des années, par une sécheresse qui réduisait presque à l'état de souvenir la plante s'épanouissant librement au

1. *A critical review of american politics*, L., 1881, p. 132.

2. *Politics in America*, p. 83.

3. The platform of the new party, *North Amer. Review*, juillet 1874, p. 60.

grand jour. Ainsi sous le second empire un brillant écrivain français, dont on regrette encore la mort prématurée, Ernest Duvergier de Hauranne, arrivé aux États-Unis et leur ayant payé son tribut d'admiration, se demande : « Quel est donc ce génie tutélaire qui protège la démocratie ? A qui doit-elle cet esprit d'ordre, de persévérance, de sagesse que ses amis eux-mêmes n'ont jamais compté parmi ses vertus ? Elle le doit à l'*organisation des partis*. Ce mot tant redouté contient tout le secret de la liberté américaine. Ces *conventions* improvisées qui s'organisent au nom du peuple, pour désigner les candidats et fixer la politique des partis, sont obéies avec un ensemble qui prouve l'intelligence politique du pays. Il n'y a pas en Amérique affaire si locale, si privée qui ne se rattache à la grande affaire qui divise la nation ; la question de la guerre ou de la paix, de Lincoln ou de Mac Clellan est impliquée dans le choix d'un policeman ou d'un balayeur ¹. . . . » — « Un comité de 900 membres formé visiblement pour renverser l'administration (il s'agit de la Convention nationale démocrate de 1864), une réunion électorale usurpant les attributions d'une assemblée souveraine et osant opposer son candidat officiel à celui du gouvernement, une ville enfin transformée tout entière en un club immense ouvert à tout un peuple, ce sont des choses monstrueuses, inouïes, qui bouleversent tous nos principes d'ordre social ; pour tout dire en un mot, c'est un *État dans un État*. Nous voulons bien la liberté politique, mais sans le scandale de l'organisation des partis et de ces insurrections permanentes auxquelles ils affilient la moitié des citoyens. En Amérique, au contraire, les partis sont pour ainsi dire des institutions publiques, et tout le monde voit dans leur organisation puissante la condition indispensable d'un exercice sérieux et régulier des libertés démocratiques ². »

Déjà les citations des publicistes américains du dernier quart du siècle que nous venons de donner prouvent que cette appréciation est loin, même très loin d'être partagée de « tout le monde ». Et il n'a pas même fallu attendre que le *caucus* eût développé tous ses aspects odieux pour que les Américains exprimassent de vive voix à leurs visiteurs le sentiment de tristesse que leur inspirait l'organisation des partis.

Il y a à ce sujet dans les papiers de Tocqueville, publiés après sa mort, une intéressante conversation entre l'auteur de *la Démocratie en Amérique* et Quincy Adams, l'illustre ancien président des États-Unis. « Nous avons eu ensemble une longue conversation (le 1^{er} oc-

1. *Huit mois en Amérique*, P., 1866, vol. II, p. 23.

2. *Ibid.* , t. II, p. 215, 216.

tobre 1831), note Tocqueville. Je lui exprimai l'étonnement que j'éprouvais en voyant à quel point le peuple américain se passe de gouvernement. Je remarquais entre autres cet usage commun à toutes les opinions et à tous les partis politiques d'envoyer leurs représentants dans un lieu désigné d'avance et de les réunir en convention. M. Adams répondit : « L'usage ne date que de cinq à six ans. Aujourd'hui nous « en avons pour toute sorte de choses. Mais, pour vous exprimer « franchement mon opinion, je crois que ces assemblées sont dangereuses. Elles usurpent la place des corps politiques et peuvent « finir par entraver absolument leur action ¹. » Ces paroles ont rendu probablement Tocqueville pensif et il se les rappelait sans doute lorsqu'il écrivait dans *la Démocratie en Amérique*, à propos des conventions : « On ne peut dissimuler que la liberté illimitée d'association, en matière politique, ne soit de toutes les libertés la dernière qu'un peuple puisse supporter. Si elle ne le fait pas tomber dans l'anarchie, elle la lui fait pour ainsi dire toucher à chaque instant ². »

Mais longtemps avant Quincy Adams, dès les commencements de son existence politique, le peuple américain eut à entendre sur le même sujet un avertissement solennel qui est devenu une prophétie. Washington, en faisant ses adieux au peuple élevé par lui au rang d'une nation et en plongeant son regard dans l'avenir, montrait le danger d'affiliations politiques en dehors de l'ordre constitutionnel : « Toutes les combinaisons et associations, si plausible que soit leur caractère, mais dont le véritable but est de diriger, contrôler, contrebalancer ou intimider les délibérations et l'action régulière des autorités constituées, sont destructives de ce principe fondamental (du respect de la constitution) et marquent une tendance fatale. Elles servent à organiser la faction, à lui donner une force artificielle et extraordinaire, à mettre à la place de la volonté déléguée de la nation la volonté d'un parti, souvent d'une petite, mais habile et entreprenante minorité de la communauté... Si conformes aux fins populaires que puissent être ces combinaisons et associations pour le moment et depuis, elles sont propres à devenir avec le cours du temps et de choses des engins puissants à l'aide desquels des hommes astucieux et sans principes pourraient détruire le pouvoir du peuple et usurper les rênes du gouvernement... » Insistant sur les dangers de l'esprit de parti que cet état de choses ne fait que développer, Washington dit : « Dans les gouvernements populaires purement électifs, cet esprit ne doit pas être encouragé. Il est certain que, de par leur ten-

1. *Mélanges, fragments historiques et notes. Œuvres complètes*, t. VIII, p. 276.

2. *De la démocratie en Amérique*, 13^e édition, in-12, 1850, t. I, p. 231.

dance naturelle, il y aura toujours assez de cet esprit pour le bien qu'il produit. Et comme le danger d'excès est constant, il faut s'appliquer par la force de l'opinion publique à le mitiger et le tempérer. Feu qui ne doit pas s'éteindre, il exige une vigilance invariable pour qu'il n'éclate pas en flamme et qu'au lieu de chauffer il ne consume¹. »

Le feu a consumé!

XII

Différents projets élaborés en vue de remédier aux maux créés par le *caucus system*. — *Civil service reform*. — Rétablissement du *district system* et élection directe du président. — Petites circonscriptions et élections à plusieurs degrés. — Suppression des mandats électifs à terme. — Représentation des minorités. — Participation de l'État aux frais des candidatures. — Légalisation des *caucuses*. — Tentatives de réforme émanant de l'initiative des conventions. — Le *caucus* cause ou symptôme. Le droit de suffrage et les illettrés. — État actuel des partis. — Réveil de la conscience publique. — But suprême de toutes les tendances réformatrices.

La partie éclairée de la société américaine, profondément émue de l'état de choses déplorable créé par le *caucus system*, a souvent agité depuis vingt ans la question de savoir quel remède pourrait être apporté à ce mal. Des hommes d'État, des législateurs, des publicistes, de simples citoyens se sont tour à tour appliqués à chercher la solution².

On crut d'abord l'avoir trouvée dans la réforme du service public par la suppression de l'odieux système des dépouilles et de la rotation. Dans la pensée des promoteurs de la réforme, la corruption politique et le *caucus system* perdraient leur aliment si les fonctionnaires n'étaient nommés qu'à raison de leur mérite et ne couraient plus le risque d'être révoqués que pour de véritables manquements à leur devoir. Aussi l'opinion concentra-t-elle toute son énergie sur le *civil service reform*, qui devait, d'après le plan primitif, introduire le système du concours pour les nominations aux emplois publics, établir la tenure fixe de l'emploi (*during good behaviour*), et, comme complément, réserver des pensions aux fonctionnaires vieux et infirmes. Les politiciens en chef qui dirigeaient les organisations de partis accueillirent la proposition de réforme comme un défi et se coalisèrent au congrès pour empêcher l'adoption du bill. Pendant des années ils paralysèrent

1. *Washington's Farewell adress to the people of the United States*, 17 septembre 1796.

2. La question avait même été mise au concours. En 1868, l'*Union League* de Philadelphie proposa des prix pour les meilleures études sur « l'Organisation légale du peuple pour choisir des candidats aux emplois ».

tous les efforts des champions de la réforme. En 1871, le gouvernement créa une commission pour l'étude de la question; elle fut bientôt obligée de se séparer, le congrès ayant refusé la modeste somme de 25,000 dollars assignée à l'entretien du comité. Grant adressa plusieurs fois au congrès une demande de crédit, mais sans succès. Cependant le pays réclamait la réforme avec une insistance croissante. Les conventions, toujours à l'affût de l'opinion, s'emparèrent alors du *civil service reform* comme d'un *party cry*. L'une et l'autre organisation l'adoptèrent dans leur plate-forme avec la pensée bien arrêtée de l'y laisser à l'état de lettre morte. Le paragraphe sur la réforme du service public devint un cliché pour tous les programmes des conventions. A la convention nationale républicaine de 1880, à Chicago, lorsqu'on proposa, selon l'usage, d'insérer dans la plate-forme un paragraphe en faveur du *civil service reform*, un délégué (Flanagan, du Texas) eut la franchise ou le cynisme de déclarer qu'il en avait assez de ce vieux refrain et qu'il trouvait fort juste que ceux qui se donnaient du mal pour faire élire un président, se partageassent ensuite les emplois; aucun des délégués n'était venu à la convention dans une autre pensée. Ces paroles furent accueillies par une bruyante hilarité, mais le paragraphe n'en fut pas moins adopté à l'unanimité.

Enfin, en 1883, on aboutit à une réforme partielle du *civil service* et encore n'était-elle due qu'à la crainte des républicains, battus aux élections législatives de 1882, de subir à leur tour les conséquences de la *rotation* si les démocrates, comme cela devenait probable, remportaient de nouveau la victoire à la prochaine élection présidentielle. La réforme serait alors pour les républicains un moyen de sauver leurs places. L'acte du 16 janvier 1883 a introduit le système des concours et défendu aux fonctionnaires de payer ou de percevoir des *political assessments* au profit d'une organisation quelconque. D'après les calculs les plus optimistes ¹, la loi de 1883 a soustrait à l'influence du favoritisme officiel et à l'esprit de parti 14,000 places, tandis que le nombre total des emplois fédéraux dépasse de beaucoup 100,000; et encore ces 14,000 emplois, placés au bas de l'échelle administrative, sont les moins importants par le pouvoir et l'influence qu'ils procurent. Mais le point principal de la réforme, la tenure des emplois *during good behaviour*, n'a pas été admis; la vente des places aux enchères et la rotation pourront continuer, seulement sur une échelle un peu restreinte. Et c'est ainsi que le public lui-même le comprend, à ce qu'il paraît, car on continue de s'adresser aux membres du congrès

1. *Two years of civil service reform*, by Dorman B. Eaton, North Amer. Review, juillet 1885, p. 17.

pour l'achat d'emplois moyennant finance. On fait même des offres par la voie de la presse, tout en prenant en considération la nouvelle loi, comme le prouve par exemple l'annonce suivante, publiée dans un journal important de Washington : « Je donnerai 500 dollars pour une position dans une branche quelconque du service du gouvernement *qui ne tombe point sous le coup de la loi sur le civil service* : s'adresser à... ». L'effet salulaire de la loi de 1883 sur la pratique des rotations se laisse également attendre encore. Durant les premiers seize mois de l'administration de Cleveland (1887-1888), on a changé près de la moitié (49 p. 0/0) du nombre total de fonctionnaires ¹. Enfin il faut remarquer que la loi de 1883 ne touche que le service fédéral ; dans les États la réforme n'a trouvé qu'un faible écho (seulement dans deux États, New-York et Massachusetts) et tous les emplois non fédéraux y restent sans conteste la pâture du *caucus*.

En même temps qu'on agitait avec passion la question de la réforme du *civil service*, qui apparaissait comme une panacée de tous les maux politiques de l'Union, on reprenait aussi la campagne contre le vieux complice du *caucus*, contre le *general ticket*. A proprement parler, cette question, qui a soulevé des débats si ardents au congrès pendant le premier quart du siècle, n'a jamais disparu complètement de l'ordre du jour du corps législatif. De temps en temps, soit à la chambre, soit au sénat, on déposait une proposition sur le *district system* et aussi sur l'élection directe du président par le peuple, comme pour interrompre la prescription ². En 1844, après que Van Buren eût succombé à la convention nationale sous la fameuse règle des deux tiers, Benton provoqua un grand débat au sénat. Il préconisait l'élection directe du président par le peuple réuni en districts, et, si elle ne donnait pas de résultat, une seconde élection populaire, « de sorte que la première répondît au but de la *nomination* et fût une véritable désignation ; la seconde élection entre les deux premiers candidats donnerait ensuite effet à la volonté réelle du peuple » ³. Les autres propositions furent moins remarquées

1. Une lettre publiée dans la *Nation* (30 déc. 1886), sous le titre *Partisan of renewal of the civil service*, donne à ce sujet des chiffres détaillés. — Et le *clean sweep* ne s'est pas arrêté là. G. W. Curtis, le président de la *Civil service Reform League*, dans son discours à la dernière réunion annuelle (1887) de la ligue à Newport, a démontré, chiffres en mains, que le balayage fut fait bien nettement, malgré les bonnes dispositions de Cleveland. Le parti a une fois de plus vaincu le président.

2. Propositions et discours au sénat : de Bibb, Benton et Leigh en juin 1834, de Allen en décembre 1837, de Benton en juin 1844 ; à la chambre des représentants : de Mac Comas le 12 décembre 1836, de Galbraith le 28 décembre 1836, de Johnson le 21 février 1851 et 2 février 1852, de Ewing en 1854, de Johnson le 13 décembre 1860, de Spalding le 1^{er} février 1869.

3. *Congressional Globe*, 1st session of the 28 Congr., p. 687.

et on peut dire que la question sommeilla jusqu'à l'époque de l'administration de Grant. La corruption et la domination du *caucus* arrivèrent alors à un si haut degré, que l'on se reprit à penser que le *general ticket system* et l'élection indirecte étaient les principaux éléments de cette situation désastreuse. Charles Sumner proposa au sénat un plan d'élection directe du président par le peuple votant par district, « afin de supprimer le *caucus* ou la convention ». D'année en année on renouvelait les propositions sur le *district system* avec ou sans l'élection directe du président ¹; mais ces propositions se heurtaient contre la résistance immuable du congrès. Les champions de la réforme se découragèrent et l'auteur de la dernière proposition présentée au sénat en 1881, M. Wallace, déclarait qu'il présentait « une résolution ayant pour but de substituer la volonté du peuple directement exprimée au système de la discipline de parti, du *caucus* de parti, non dans l'espoir qu'elle serait immédiatement adoptée, mais pour contribuer à l'agitation qui est seule capable d'amener un changement ² ».

Les meilleurs esprits continuent à se prononcer pour la suppression du *general ticket system* et plusieurs d'entre eux adoptent aussi l'élection directe du président, tandis que d'autres préfèrent le choix du président par les deux chambres du congrès ou par un collège composé des délégués des législatures locales. En effet l'élection directe ne rendrait pas par elle-même le *caucus* impossible; le *caucus* s'est établi, non parce que les masses populaires n'étaient pas admises à voter, mais parce qu'elles ne savaient pas voter, parce que, dans la confusion du suffrage universel, elles risquaient de se disperser sans se retrouver. L'élection directe supprimera-t-elle, pour les millions d'hommes qui la feront, la nécessité de se concerter?

Quant au *district system*, des voix autorisées font remarquer que la mesure, si bonne qu'elle soit, ne donnera pas les résultats attendus : la délimitation des districts devra être faite par les législatures locales, mais celles-ci, par un sectionnement arbitraire et abusif, formeront les districts de telle manière que l'opposition sera partout en minorité. Ce procédé, pratiqué depuis longtemps aux États-Unis pour les élections législatives et connu sous le nom de *gerrymandering system*,

1. Au sénat : propositions de Sumner le 30 mai 1872 et le 16 janvier 1873, de Morton le 6 janvier 1873, le 28 mai 1874; de Banks le 9 décembre 1872, de John Lynch, le 6 janvier 1873, de Porter le 20 février 1873 à la chambre des représentants; propositions de Wright le 15 décembre 1874, de Morton le 5 décembre 1876, de Wallace le 28 janvier 1881 au Sénat.

2. *Congressional Record*, vol. XI, part. 2, p. 1451.

serait appliqué avec plus de suite dans une élection aussi importante que celle du président ¹.

Mais le district est encore une unité électorale trop grande; avec la densité croissante de la population il sera toujours impossible aux électeurs de se mettre en rapports personnels, afin d'échanger des vues et d'arriver à une entente. Il faut donc, s'est-on dit, de très petites circonscriptions. C'est dans les townships de la Nouvelle-Angleterre que la liberté a été plantée et s'est épanouie. Le *caucus* lui-même a vu le jour dans des communautés démocratiques du type le plus pur, et c'est quand il a passé des petites démocraties aux grandes communautés d'un caractère différent qu'il dégénéra. L'ancien *selfgovernment* communal s'en est allé, — telle est la source des maux qui affligent la république. Et voilà les auteurs qui s'appliquent à rechercher les moyens de recouvrer le paradis perdu de l'ancien *town meeting* de la Nouvelle-Angleterre. D'après les uns il faudrait revenir aux anciens *hundreds* saxons. Tout le pays serait divisé au point de vue électoral en circonscriptions de 100 à 300 électeurs. Une salle publique pourrait les contenir tous, et là, dans des discussions et des entretiens familiers, ils examineraient les mérites des candidats. Pour les élections supérieures, les *hundreds* seraient groupés en comtés avec des assemblées composées de délégués des *hundreds*. Une pareille assemblée pourrait être établie pour les villes contenant plusieurs *hundreds*. L'assemblée d'État serait nommée par les délégations des comtés respectifs provenant elles-mêmes des *hundreds*. Les *hundreds* seraient ainsi la pierre angulaire de l'édifice politique. En vérité, une démocratie sans l'institution des *hundreds* organisés restera toujours une fiction, déclare C. Gœpp ².

D'après d'autres plans, les électeurs primaires des petites circonscriptions ne se réuniraient que pour choisir une convention électorale qui procéderait aux nominations; pour les charges électives supérieures, cette convention nommerait une autre convention. Mais dans tous les collèges d'électeurs, à tous les degrés, le nombre des membres devrait être tel qu'il permit une véritable délibération ³. On voterait ainsi toujours en connaissance de cause pour des personnes connues et on n'aurait pas besoin de *caucuses*.

Mais le *caucus* ne trouvera-t-il pas quand même le moyen de se faufiler et d'arranger d'avance la procédure de ces assemblées? Pour

1. Th. M. Cooley, *Method of electing the president*, Internat. Review, 1878, p. 202.

2. *On the legal organisation of the people to select candidates for office*. Philad., 1868.

3. Alb. Stickney, *A true republic*, N.-Y., 1879; *The people's problem* (Scribner's Monthly, vol. XXII, 1881); *Democratic government*, L. et N.-Y., 1885.

écarter cette éventualité et les fraudes en général, le Dr. Ch. P. Clark propose de former les groupes électoraux par le tirage au sort. Dans chaque localité ayant plus de 2,000 habitants les électeurs seraient répartis, par le tirage au sort, comme les jurés, en 5, 7 ou 9 sections égales, selon la population. Chaque section élirait des *électeurs représentatifs*, qui nommeraient aux charges du quartier et en outre désigneraient des représentants au collège des électeurs du comté ou de la cité et ainsi de suite. Dans le cas où le nombre des citoyens de la division serait assez petit pour qu'ils pussent se réunir tous, les élections aux emplois pourraient se faire directement. Dans les collèges d'électeurs la voix de chaque représentant compterait proportionnellement au nombre de citoyens qu'il représente ¹.

La dimension trop grande des circonscriptions électorales n'est qu'un élément de la situation. Les inconvénients qui en résultent se trouvent encore accentués par le nombre très considérable des candidats à nommer. Les auteurs des plans ci-dessus exposés pour la création de petites circonscriptions avec des élections à plusieurs degrés sont tous d'accord sur le remède à apporter au mal, — supprimer autant que possible les charges électives et même, pour celles qui seraient maintenues, rendre les élections aussi rares que possible. Plus ou moins d'accord pour faire nommer à l'élection seulement les membres des assemblées législatives et municipales et les chefs du pouvoir exécutif, tous ces auteurs proposent de supprimer la tenure à terme des mandats électifs; elle serait désormais fixe, *during good behaviour*, mais les élus pourraient être révoqués. Les collèges d'électeurs rempliraient seulement les vacances. Il n'y aurait plus d'élections périodiques.

On a cru trouver pour ruiner le *caucus* un autre moyen, moins radical, dans la représentation des minorités. En effet, s'est-on dit, le *caucus system* puise sa force dans le mode électoral en vigueur, qui fait de la représentation le monopole des majorités. L'électeur indépendant ne pouvant pas faire entendre sa voix dans les conseils de la nation, il arrive fatalement de deux choses l'une : l'électeur dont le vote est de fait annulé se décourage, s'abstient et laisse la place libre aux politiciens de *caucus*; ou bien il accepte la mort dans l'âme les candidats du *caucus*, uniquement pour ne pas se séparer de la majorité de son parti. C'est cette situation créée par le régime électoral que le *caucus* exploite et dont il vit. La majorité a le monopole de la représentation et le *caucus* a le monopole de la majorité. Donc pour briser le pouvoir du *caucus* il faut supprimer le monopole

1. *The commonwealth reconstructed*, New-York, 1878.

des majorités. Une fois la représentation des minorités admise, les électeurs n'auront plus la carte forcée des deux candidatures, également odieuses, adoptées par l'un et l'autre *caucus*. Des masses considérables d'électeurs se détacheraient des deux grandes organisations et les réduiraient à l'état de simples groupes politiques dans le sein de la nation. Enfin, le *caucus*, aujourd'hui monopoleur et accapareur électoral, devrait se soumettre aux lois de la concurrence ¹.

L'adoption de la représentation des minorités par quelques États (la Pennsylvanie, l'Illinois) n'a pas encore donné cependant les résultats voulus. L'insuccès est attribué à la forme défectueuse de la représentation des minorités, qui a été établie d'après le système du vote limité. L'électeur vote pour un nombre de candidats inférieur à celui des mandataires qu'il a à nommer. Ainsi dans une circonscription qui élit trois députés l'électeur ne peut voter que pour deux. Le troisième siège semble donc revenir forcément à la minorité, si elle compte pour un tiers au moins dans le corps électoral. Mais les opinions dissidentes ne peuvent arriver à ce résultat qu'à la condition de ne pas disperser les voix sur plusieurs noms. Sous peine de rester non représentés même sous le nouveau régime, les membres de la minorité doivent adopter un candidat unique et voter pour ce candidat avec une discipline rigoureuse. D'un autre côté, si la minorité est moindre d'un tiers, la majorité peut souvent enlever les trois sièges, en ne donnant aux deux premiers candidats que le nombre de voix strictement nécessaire pour leur assurer la majorité, les voix en plus se portant toutes sur un troisième candidat du même parti. Comme une seule voix de plus peut suffire ici à la majorité pour enlever le troisième siège ou à la minorité pour l'obtenir, la concentration obligatoire des voix de l'un et de l'autre parti s'impose plus que jamais et la tyrannie du *caucus* avec ses candidats *réguliers* devient plus despotique que sous le régime qui n'admet point la représentation des minorités. En Angleterre, comme nous le verrons plus tard, c'est justement à l'occasion de l'adoption de la représentation des minorités dans les *three-cornered constituencies* et pour paralyser ses effets que le *caucus* a été introduit pour la première fois à Birmingham par les chefs de la majorité. En conséquence, on croit en Amérique qu'il y a lieu de remplacer le vote limité par un autre

1. Simon Sterne, *Constitut. history and political development of the United States*, New-York, 1882, p. 235, 265. Voy. les articles du même auteur : *The administration of american cities*, dans *Internat. Review*, 1877, p. 643 ; *Representation*, dans *Lalor's Cyclopædia of politic. science*, t. III, p. 593, et aussi son livre *On representative government*, Philad., 1871.

système ¹ et qu'alors la représentation des minorités, devenue une vérité, pourrait être le dissolvant des grandes organisations politiques existantes.

Cette opinion est encore considérée par d'autres personnes comme présomptueuse; on conteste l'idée que la représentation des minorités, d'après quelque système que ce soit, présente la véritable solution du problème posé par le *caucus system*. On remarque que le mal du *caucus* consiste en ce que la majorité n'est pas fidèlement représentée, qu'elle est tyrannisée par une minorité audacieuse et sans scrupule, qui usurpe ses pouvoirs et agit en son nom au plus grand préjudice de la chose publique. Par conséquent ceux qui se lamentent sur le sort des minorités font fausse route. Le problème que le *caucus* impose au pays c'est la *protection des majorités* et non celle des minorités ². Au lieu de spéculer sur de nouvelles théories de représentation, que la masse du peuple américain n'est pas capable de comprendre et que des politiciens intéressés peuvent facilement dénaturer, il vaut mieux garder l'ancien système, mais chercher le moyen de le faire fonctionner avec sincérité conformément à sa destination. La majorité des citoyens est honnête et le mal serait coupé dans sa racine si chaque parti rentrait en possession de son droit de choisir les candidats, droit dont il a été dépouillé, — si les partis étaient émancipés de l'influence des Rings, si le peuple prenait une part aux *primaries*. C'est de ce côté que devraient se diriger les méditations des penseurs politiques ³.

L'auteur de *Progress and Poverty*, Henry George, voit le trait le plus saillant du *caucus* en ce qu'il rend les charges électives accessibles seulement aux riches ou aux hommes qui espèrent en tirer de l'argent d'une manière illicite. Dans l'industrie électorale exploitée par la *machine*, les frais sont si considérables qu'un nouveau parti, et, à plus forte raison, un candidat indépendant ne peuvent rivaliser avec le

1. On en propose plusieurs. M. Sterne, dans l'article cité sur l'administration des villes américaines, recommande le *list-system*, d'après lequel chaque voix donnée à un candidat compterait au prorata de la place d'ordre qu'il occupe dans le bulletin de l'électeur. Ainsi le candidat inscrit le premier sur le livret aurait une voix entière, au second le vote de l'électeur ne serait compté que pour une demi-voix, au troisième pour un tiers et ainsi de suite. Alors les membres de la majorité auraient beau se concerter sur un troisième candidat, si nombreuses que fussent les voix qu'on lui donnerait, elles ne lui compteraient chacune que pour un tiers, tandis que le candidat unique de la minorité, étant le premier sur les bulletins de ses partisans, ferait entrer en ligne de compte chaque voix reçue comme un vote entier.

2. Cette formule a été donnée et développée dans un petit livre très ingénieux de Josiah Phillips Quincy, *The protection of majorities*, Boston, 1876.

3. *Forms of minority representation*, by Edward Stanwood, North American Review, vol. 113, juillet 1871.

caucus qui perçoit de larges *assessments* et dispose de tant d'autres ressources. Affranchir les candidats des dépenses électorales serait ouvrir l'arène à tout le monde et ruiner le monopole du *caucus*. Dans la pensée de H. George, l'État devrait se charger des dépenses électorales les plus considérables ¹. Cette idée avait été déjà du reste énoncée avant lui. Dans ces derniers temps plusieurs publicistes y sont revenus. Ainsi Dorman B. Eaton ², Allen Thorndike Rice ³, Richard H. Dana ⁴, William M. Ivins ⁵ recommandent que les bulletins de vote aux noms des différents candidats soient préparés et distribués par les soins de l'État et à ses frais. Ils demandent en outre l'introduction de la législation anglaise, qui impose aux candidats l'obligation de rendre compte de toutes leurs dépenses électorales et qui établit, depuis 1883, un maximum pour ces dépenses.

Toutes les propositions et mesures qui viennent d'être examinées devaient dans la pensée de leurs auteurs avoir pour but ou pour conséquence de saper et même de supprimer le *caucus*. Mais est-il possible de le supprimer, ne répond-il pas à un besoin impérieux et alors ne vaudrait-il pas mieux le reconnaître franchement et le laisser fonctionner sous l'œil vigilant de la loi? Cet aspect de la question a été remarqué de bonne heure. Ainsi M. Sidney G. Fisher, quelque temps après l'explosion de la guerre civile, faisant le bilan du régime politique de l'Union et constatant les résultats déplorable produits par le *caucus* dans le gouvernement et dans les mœurs, remarquait que le peuple investi du suffrage universel ne peut pas agir directement, qu'il faut qu'il y ait une méthode électorale pour faire ressortir la volonté et les sentiments moraux du peuple, que le pouvoir du peuple, comme la force de la vapeur, a besoin d'un engin pour le régler et le diriger. C'est à cause de cette nécessité que les conventions ont été instituées. Mais par qui sont nommés les membres des conventions? Par des meneurs de parti sans mandat, sans devoirs ni responsabilités légales. La loi certainement ne peut pas indiquer qui doit être membre des conventions, mais elle pourrait bien déterminer qui ne doit pas l'être, elle pourrait exiger certaines qualifications qui serviraient de garanties morales ⁶.

Quelques années plus tard, le même auteur développa l'idée dans un article spécial : « Pourquoi ne pas reconnaître l'existence des conven-

1. *Money in elections*, North Amer. Review, mars 1883.

2. *Primary elections*, dans Lalor's cyclopædia of pol. science; *Parties and independents*, North Amer. Review, juin 1887.

3. *Recent reforms in balloting*, North Amer. Review, novembre 1886.

4. *Substitutes for the caucus*, Forum, janvier 1887.

5. *Nation*, 3 mars 1887.

6. *The trial of the constitution*, p. 356.

tions et leur nécessité, pourquoi ne pas les investir d'un pouvoir légal et par suite leur imposer une responsabilité? » « En donnant à la convention une existence légale, on pourrait lui imposer des freins et des responsabilités qui diminueraient sensiblement les maux qu'elle inflige maintenant au pays et peut-être rendraient son action normale et utile ¹. »

D'autres écrivains, se plaçant au même point de vue, ont demandé aussi que les dispositions de la loi sur les opérations électorales fussent étendues aux *primaries*, aux *caucuses*, à savoir que les fraudes et les abus commis dans les réunions du *caucus* tombent aussi sous le coup de la loi pénale. Cette idée a fait beaucoup de chemin dans l'opinion et a été adoptée par des hommes politiques éminents, comme par exemple M. Cleveland, le dernier président de la République.² Mais l'adoption des mesures pour la répression des fraudes n'a pas encore paru suffisante pour mettre fin aux scandales du *caucus*, et plusieurs projets ont été apportés qui pousseraient beaucoup plus loin l'intervention de la loi dans les opérations du choix des candidats. On a proposé que la *nomination* dans les *primaries* fût assimilée sous tous les rapports à l'*élection*, qu'elle eût lieu selon toutes les formes établies par la loi pour les élections, que les votants pour la désignation des candidats eussent les qualifications que la loi exige des électeurs, que les membres des *primaries* choisissent les candidats directement et non par l'intermédiaire des délégués aux conventions; enfin, que l'élection définitive eût lieu ensuite entre les deux candidats des partis opposés qui auraient réuni au vote dans les *primaries* le plus grand nombre de voix.

Dans ce système, le choix final de l'électeur ne pourrait se faire qu'entre deux candidats tout comme dans le *caucus*, et, cette situation étant encore consacrée par l'autorité de la loi, la discipline dans les partis deviendrait plus tyrannique. On demanderait aux électeurs d'abdiquer leurs préférences personnelles en faveur d'un candidat privilégié, en se retranchant derrière la loi qui n'admet qu'un seul candidat pour un parti. Pour obvier à cet inconvénient, on proposait un moyen qui rappelait le système des *voluntary constituencies* de Thomas Hare : on admettait qu'un certain nombre d'électeurs, qu'une agglomération volontaire de citoyens en dehors des partis existants pouvait à l'élection préalable mettre en avant un candidat qui, s'il réunissait la majorité des voix dans ce groupe, pourrait se présenter à l'élection définitive, concurremment avec les deux premiers candidats des partis ³.

1. *Nominating conventions*, North Americ. Review, vol. CVI, 1868, p. 246, 247.

2. M. Cleveland, acceptant la candidature au poste de gouverneur de New-York aux élections de 1882, déclarait dans sa lettre-programme : « Nos citoyens

Dans tous ces cas, c'est encore le parti qui reste le cadre consacré, le moule, désormais reconnu par la loi, dans lequel se projette et se façonne l'opinion des électeurs. La création des mandataires du peuple traverse deux phases également légales : la désignation des candidats dans des réunions des partis respectifs et l'élection finale dans un collège unique, comprenant tous les électeurs, abstraction faite des groupements de parti.

Dans un autre plan on propose que la désignation légale des candidats se fasse de même que l'élection par tous les électeurs réunis, sans distinction de partis, au lieu d'être faite dans des assemblées séparées de l'un et de l'autre parti. Ce plan introduirait donc purement et simplement les *doubles élections*, plus ou moins déguisées par le système précédent. Sous-entendues ou expresses, les doubles élections ne rendraient certainement pas encore impossibles les *caucuses* dans leurs conditions actuelles, car, comme on l'a remarqué avec raison, rien n'empêcherait les partis de se concerter d'avance pour la conduite qu'ils tiendraient dans l'élection préalable. Le *caucus* étant légalisé, on créerait un avant-*caucus* qui, suivant tous les odieux procédés du *caucus* actuel, anticiperait sur le *caucus* légalisé.

Cette éventualité serait évitée dans deux plans de doubles élections proposés l'un par Josiah Philips Quincy, l'auteur de la formule de la protection des majorités, et l'autre par Ezra Seaman.

Dans le projet de Quincy il n'y aurait pas de prétexte pour un avant-*caucus*, parce que le plan lui-même en organise un succédané pour préparer les voies des élections préalables. Voici comment Quincy explique son projet. Le *caucus* règne sans partage, parce que les honnêtes citoyens n'en sont pas. Ils s'abstiennent de venir à ses réunions, parce qu'elles sont mal fréquentées. Un homme qui se respecte n'irait pas perdre sa soirée, après une journée de fatigues, pour se bousculer

s'attachent pour la plupart à l'un ou à l'autre des grands partis politiques et appuient les *nominees* du parti dont ils professent la foi. Il est très évident que dans ces conditions le *primary election* ou le *caucus* devrait être entouré de garanties capables d'assurer d'une manière absolue l'action libre et non commandée. Le peuple lui-même est supposé y parler; c'est là qu'il met la main au mécanisme du gouvernement et c'est là qu'on devrait trouver la manifestation de la volonté populaire. Si la voix du peuple y est étouffée par la fraude, par l'intimidation ou par quelque autre pratique suspecte, un coup direct est porté à un droit qui est des plus précieux et que la loi doit s'empresse de protéger. » (*Appleton's Annual Cyclopædia and register of important events*, 1882, New-York, p. 608.)

3. Voy. le plan de Ch. G. Came (*Legal nominations*, dans le Recueil d'écrits couronnés sur la légalisation des *caucuses*. *Essays on legal organisation*, Philadelphia, 1868).

dans une salle de cabaret, dans la foule des habitués. Et, s'il y va, sa voix est étouffée par la clique organisée. Qu'est-ce qu'il lui reste à faire? Louer à ses frais une salle et y faire des discours, ou publier des journaux? Mais tout le monde n'est pas orateur ou journaliste. Organiser des contre-caucuses et préparer aussi la campagne d'avance? Mais pour cela il faut avoir du temps et de l'argent, et puis c'est une besogne qui répugne à un honnête homme et à laquelle il n'est pas même propre, car il ne peut rivaliser avec les *managers* de profession non plus qu'avec un acrobate de profession. Il n'y a pas moyen pour l'honnête citoyen, occupé à gagner sa vie, de parvenir au *caucus*; eh bien, dit Quincy, il faut alors amener le *caucus* au citoyen. Et voici comment : six semaines avant l'élection commence à paraître dans chaque localité un journal publié par les soins d'un comité élu *ad hoc*. Ce journal, « The local nominator », distribué gratuitement dans chaque maison, sera consacré aux communications d'électeurs pour la proposition des candidats de chacun des partis politiques ou des candidats indépendants. Tout électeur aurait le droit d'y être entendu pour ou contre un candidat et sa déclaration aurait juste le poids de la réputation de bon sens et d'intégrité dont il jouit parmi ses voisins. Un farmer, un négociant ou un clergyman respecté, qui n'irait jamais à un *caucus*, peut par un entrefilet de dix lignes dans le « Local Nominator » se mettre en rapport avec ses concitoyens et échanger avec eux ses opinions sur la situation électorale. Celui qui proposerait un candidat aurait toute liberté de présenter ses arguments à l'appui, que chaque électeur pourrait peser et méditer aux heures de loisir et dans le silence de sa demeure, milieu bien différent de la salle houleuse du *caucus* où un orateur, s'il est assez heureux pour s'emparer de la tribune, peut à peine garder la parole quelques minutes au milieu d'un désordre général. Le « Local Nominator » ferait justement ce qu'un *caucus* devrait faire, mais ne fait pas. La discussion des questions de programmes serait abandonnée à la presse; l'État n'a pas à intervenir dans les divergences des partis, il a seulement à assurer aux citoyens le droit et la faculté de choisir librement, en connaissance de cause, les hommes les plus propres à représenter les principes du jour. C'est justement ce que fera le *Nominator*. Quinze jours avant l'élection, tous les citoyens votent pour désigner les candidats de leur choix. Pour la convenance des électeurs, le scrutin reste ouvert pendant plusieurs jours. Les résultats sont transmis de chaque quartier au comité central qui proclame les noms des candidats arrivés en tête. Puis l'affaire est abandonnée à la discussion publique jusqu'au jour de l'élection définitive. Toutes ces opérations, la publication du *Local Nominator*, les scrutins préalables pour la désignation

des candidats de même que l'élection, seront réglementées par la loi ¹.

M. Ezra Seaman, proposant d'établir expressément un système de doubles élections, recommande en même temps d'interdire par la loi les *caucuses* et les conventions. L'éminent écrivain hésite d'autant moins à toucher à la liberté absolue d'association que dans son plan de doubles élections la première élection offrirait aux partis, à toutes les nuances de l'opinion, l'occasion de se compter, de s'orienter sur le champ où sera livrée la bataille décisive de la seconde élection. Les deux élections seraient faites sur le plan de la représentation des minorités avec le système du vote limité et du vote cumulatif ².

Presque toutes les propositions énumérées relatives aux *nominations* sont encore à l'état de projets. Néanmoins quelques mesures législatives partielles ont donné un commencement de satisfaction à la demande de légalisation des *caucuses*. Les lois de la Californie, de l'Ohio et du Missouri ont été les premières dans cette voie. Elles prescrivent les formalités à accomplir pour la convocation des citoyens aux *primaries*, pour que la convocation soit faite par des personnes autorisées, en temps utile, et qu'elle soit portée à la connaissance de tout le monde, que l'ordre du jour soit annoncé d'avance afin qu'il ne puisse y avoir de surprise arrangée dans la coulisse du *caucus*. Les inspecteurs et les juges d'élection qui recevront le vote et dépouilleront le scrutin doivent préalablement prêter serment de procéder honnêtement et de protéger les opérations contre toute fraude. Chaque membre attitré de la réunion pourra contester le droit de vote à toute personne qui se présenterait pour voter (*may challenge any vote offered*), soit qu'elle ne possède pas les qualifications nécessaires pour prendre part aux *primaries* du parti, soit qu'elle ne puisse pas voter à l'élection définitive dans la localité, soit qu'elle ait accepté ou reçu la promesse d'obtenir de l'argent ou autre récompense en faveur de tel ou tel candidat, soit qu'elle

1. *The protection of majorities or considerations relating to electoral reform*, by J. P. Quincy, 1876.

2. Chaque électeur, à la première élection, ne pourrait donner sa voix qu'à un nombre de candidats inférieur à celui des représentants que la circonscription élit. Si par exemple il y a quatre députés à nommer, l'électeur n'aurait le droit de désigner que trois candidats. En même temps il aurait la faculté de reporter ses trois votes sur un seul candidat. A la seconde élection on voterait selon les mêmes règles, mais sur un certain nombre de candidats qui auraient réuni le plus de voix à la première élection, par exemple le double du nombre sur lequel on est admis à voter, plus un ; en sorte que, dans les circonscriptions ayant droit à trois membres, il y aurait cinq candidats légaux à la seconde élection, avec la faculté pour chaque électeur de voter pour deux d'entre eux ou de donner ses deux voix à un seul candidat. (Ezra Seaman, *le Système du gouvernement américain, son caractère, ses effets, ses défauts, l'organisation des partis et leur influence, la prospérité du peuple soumis à sa protection*, traduit par Hippert, Bruxelles, 1872.)

ait déjà voté une fois le même jour dans cette circonscription ou dans une autre ¹, etc. En présence de tous les scandales et fraudes habituelles des *caucuses* il n'y aurait évidemment qu'à se féliciter de ces prescriptions. Mais ces dispositions n'ont point de force obligatoire absolue; elles ne sont appliquées qu'aux associations et organisations politiques qui auront déclaré vouloir tenir leurs réunions sous la loi (*under the provisions of...*, *in accordance with the rules of...*). Dépourvus de sanction, ces actes législatifs présentent plutôt un intérêt philosophique; ils mettent au jour la lutte des idées sur les limites de l'intervention de l'État. L'État a-t-il le droit de s'occuper des faits et gestes des citoyens en vue de l'élection, dès avant l'élection? Les législations ci-dessus rappelées ont reconnu qu'il n'était pas digne de l'État de garder le silence devant les désordres du *caucus*, mais par respect de la liberté elles n'ont pas pu se décider à frapper.

Des lois ont été faites sur le même sujet à New-York et dans le Connecticut en 1883, dans le territoire de Dacota et dans l'État d'Illinois en 1885. Enfin une nouvelle loi a été promulguée dans le New-York en 1887 ². En même temps plusieurs États ont adopté des lois qui défendent les *political assessments* ³ et édictent des peines contre l'achat des voix. Enfin plusieurs constitutions d'État revisées dans les dernières années ont établi que tous les titulaires de charges électives, entrant en fonctions, prêteraient serment de ne pas avoir contribué à leur élection ou *nomination* par de l'argent ou autres moyens de corruption, directement ou indirectement. On peut dire de l'efficacité de toutes ces mesures (interdiction d'*assessments*, d'achat de voix, serment) ce que Henry George dit d'une d'entre elles, des lois contre la corruption : « elles sont de la même nature que la bulle du pape contre la comète. Là où les uns désirent acheter et les autres vendre, la corruption électorale va d'elle-même ⁴. »

Pendant qu'on discutait ainsi les mesures qu'il y aurait à prendre contre lui, le *caucus* faisait de temps en temps quelques tentatives pour s'amender lui-même, mais sans grand succès ⁵. Dans l'État de

1. *The codes and statutes of the State of California* (by Th. Hittel, San Francisco, 1876), vol. I, Elections, chap. xiv, § 1357-1365 : Primary elections; *Revised statutes of Ohio* (Columbus, 1879), vol. I, title XIV, ch. 1 : Primary elections, sect. 2916-2921; *Laws of Missouri*, 1875, p. 54.

2. *Appleton's annual Cyclopædia*, 1883, p. 254, 567; 1885, p. 282, 489. En 1883, une loi a été faite aussi dans le Colorado, mais elle fut abrogée deux ans plus tard (*Appleton's annual Cyclop.*, 1885, p. 180).

3. En 1883 dans le New-York, dans la Pennsylvanie (*Annual Cyclop.*, 1883, p. 657, 625), en 1885 dans l'Indiana (*ibid.*, p. 498).

4. *Money in elections*, loc. cit., p. 205.

5. In certain states substitutes for the primary system have been adopted with, it must be admitted, but scanty success. (*Facts about the caucus and the primary*, by George Walton Green, North Amer. Review, septembre 1883, p. 265.)

Virginie, on essaya de nommer les candidats directement dans les *primaries* sans avoir recours à l'intermédiaire des conventions de comtés et d'État. Ce système connu sous le nom de *Crawford county Plan* a donné des résultats très satisfaisants [dans les petites cités, mais dans les grandes il n'a point réussi à supprimer les fraudes et la corruption électorale. A Philadelphie on croyait arriver à ce résultat, en fractionnant les *primaries* et les conventions, pour former de toutes petites *nomination circoscriptions*. On a partagé chaque quartier en 20 *election divisions*, chaque *election division* envoyait un délégué à la *ward convention*, qui députait à son tour trois délégués à la convention du comté. Au lieu d'une *primary reunion* il y en avait donc désormais 20 et puis toute une suite de nouvelles conventions intermédiaires entre les *primaries* et la convention du comté. Mais ce plan n'a pas réussi non plus, *he has proved a complete failure*, constate M. Richard H. Dana, l'auteur d'un des plus récents écrits sur les *caucus remèdes* ¹. On avait encore essayé à Philadelphie d'un autre procédé : on mettait dans un local public des registres, pour que chaque membre du parti y vint inscrire, quand cela lui plairait, les noms des candidats proposés par lui. — Selon le même auteur « le résultat était décevant, il y avait toujours un *caucus* préalable » ². — La tentative de réforme la plus considérable a été faite par les démocrates de New-York en 1881 pour faire cesser les pratiques honteuses développées par la *Tammany society*. L'organisation indépendante qu'ils ont créée partage la cité en 678 *election districts*. Dans chaque district se réunit tous les ans une *primary*, à laquelle sont admis tous les membres du parti. Ils sont aussi groupés en associations, une par district, mais les liens y sont beaucoup plus lâches ; l'association ne se forme que pour une année au mois de janvier ; en sont membres de droit tous ceux qui ont voté l'année passée dans les *primaries*. Puis des règles rigoureuses sont prescrites sur la manière de convoquer les *primaries*, de composer le bureau, de recevoir les votes, etc., afin de prévenir les fraudes. Le pouvoir exécutif est dans les mains de plusieurs comités (*assembly district committee, county committee*) formés de délégations successives. Les résultats de cette réforme récente sont encore à constater.

En dehors de ces tentatives, infructueuses pour la plupart, il reste encore à enregistrer quelques manifestations réformatrices de la part des conventions, du reste tout à fait platoniques. Dans les dernières années plusieurs conventions d'État ont soulevé la question de la re-

1. *Substitutes for the caucus*. The Forum, janvier 1887, p. 496.

2. *Ibid.*

présentation proportionnelle dans ces assemblées. On se ~~se~~ rappelle que déjà Calhoun insistait sur le fait que les conventions n'étaient point l'image fidèle du parti dans l'État et dans l'Union même, en ce sens que chaque subdivision du pays était représentée à la convention à titre égal sans égard à la force numérique relative du parti. Vers 1870 on a tenté dans le comté de Columbia d'introduire la représentation proportionnelle dans la composition des conventions locales. Le plan élaboré dans ce but et connu sous le nom de *Columbia County Plan* ¹ a été appliqué dans quelques autres endroits. Une dizaine d'années plus tard la question fut reprise. La convention nationale républicaine de 1880 chargea son *National committee* d'étudier le problème. Puis une convention de républicains indépendants de Pensylvanie en 1882, et les conventions d'État républicaines de New-York, du Maine et de Nebraska en 1884 adoptèrent des résolutions invitant la prochaine convention nationale à établir que, dans toutes les conventions nationales à venir, les États seraient représentés chacun par un nombre de délégués correspondant au nombre de votes donnés dans l'État pour le candidat du parti aux dernières élections présidentielles. Dans le New-York une pareille réforme a été tentée pour la convention d'État par le parti républicain : cette convention se compose désormais de délégués en nombre fixe et égal pour chaque *assembly district* et de délégués supplémentaires à raison de 4 pour 1,500 (à partir de 1885 pour 11,000) votes républicains, reçus à la dernière élection présidentielle. Quant à la représentation à la convention nationale, le plan de réforme n'a pas eu de suite. Le *National republican committee* commença par prendre la question en considération, mais finalement se prononça pour le maintien du système en vigueur ².

Lorsque la convention nationale se réunit en 1884 et qu'on lui présenta les résolutions des conventions d'État ci-dessus mentionnées, la proposition trouva un accueil si peu favorable qu'elle fut abandonnée sans scrutin ³.

Ainsi des projets et des plans se succédaient, des tentatives se suivaient et toujours sans résultat : on ne trouvait point le remède. Mais, s'est-on demandé enfin, n'y avait-il pas erreur dans le diagnostic du mal, ne prenait-on pas un symptôme pour la maladie ? « *Le caucus emballé*, la convention *cut and dried*, le législateur vénal, le fonctionnaire infidèle, le congrès dissipateur, les *bosses* tyranniques, la *machine*

1. Ce plan est décrit avec détails dans le livre de l'ex-sénateur Ch. R. Buckalew, *Proportional representation*, ed. by J. G. Freeze, Philadelphie, 1872.

2. *Annual Cyclopædia*, 1883, p. 776.

3. *Ibid.*, 1884, p. 768.

implacable, de même que d'autres instruments, sont généralement désignés comme les causes des maux qui accablent le peuple, mal représenté, trompé, surchargé d'impôts et opprimé. Mais ce sont seulement les symptômes d'un mal beaucoup plus profond... L'électeur américain est l'auteur inconscient de tous les malheurs politiques sous lesquels il gémit. C'est notre suffrage universel qui est au fond de toutes nos maladies politiques les plus menaçantes ¹. » Lorsqu'on eut enfin réussi à obtenir la loi du *civil service reform* et qu'on se félicita d'avance de ses résultats, des voix discordantes retentirent : Vain espoir ! Peine inutile ! « Vous tentez la tâche impossible de curer le fleuve avant d'avoir purifié la source... Les *managers* des *primaries* continueront à décider qui va aller au congrès, d'autant que plus d'un tiers des électeurs sont illettrés et ignorants à faire désespérer de leur responsabilité politique ; c'est le cas dans presque la moitié de l'Union ². » Par conséquent avec le suffrage universel aucune *civil service reform* digne de ce nom n'est possible ³. L'idée de la restriction du suffrage gagne du terrain dans l'opinion aux États-Unis ⁴. Lors du centenaire

1. Alex. Winchell, *The experiment of universal suffrage*. North Amer. Review, janvier 1883, p. 427.

2. Voici quelques chiffres sur la proportion des illettrés dans le corps électoral. Dans les 38 États de l'Union il n'y a pas moins de 1,874,217 électeurs illettrés. Dans les États du Sud, un électeur sur cinq seulement sait écrire son nom ; dans la Caroline du Sud les électeurs illettrés sont plus de la moitié du nombre total ; dans l'Alabama, la Floride, le Mississippi, la Georgie, la Caroline du Nord et la Virginie, un illettré sur deux électeurs ; le Missouri est le mieux partagé, sur neuf électeurs il n'y a qu'un illettré. A l'élection présidentielle de 1876, les électeurs illettrés étaient en majorité dans les 14 États suivants : New-York, New-Hampshire, New-Jersey, Connecticut, Indiana, Californie, Nevada, Ohio, Oregon, Wisconsin, Illinois, Rhode-Island, Michigan et Pensylvanie. A l'élection présidentielle de 1880, les électeurs de 30 États disposant de 298 voix électorales ne savaient pas lire. En 1876, 60 sénateurs sur 76 ou les $\frac{4}{5}$ du nombre total et 259 représentants au Congrès sur 292 étaient sous la coupe des illettrés. En 1880, 58 sénateurs sur 76 et 292 représentants sur 325 appartenaient à des États où les illettrés tenaient la balance du pouvoir. Les données sur la répartition de la population noire et blanche prouvent à première vue que ces résultats n'ont point pour cause première l'ignorance générale des nègres. (Sir Lepel Henry Griffin, *The great republic*. Londres, 1884, p. 124.)

Le président Garfield en arrivant au pouvoir, appelait l'attention du pays sur ce fait : « Le danger qui vient de l'ignorance du votant ne peut être nié... Si la future génération de votants entre en possession de son héritage, aveuglée par l'ignorance et corrompue, la chute de la République est certaine et irrémédiable. » (*Inaugural address*. — Mac Pherson, *Handbook of politics*, 1882, p. 48.)

3. *Restriction of the suffrage*, by W. Scruggs, North Amer. Review, novembre 1884, p. 499.

4. Ce fait est attesté par les partisans les plus convaincus du suffrage universel : « C'est la note première d'un sentiment très répandu et croissant de déception de nos institutions démocratiques. C'est l'écho des opinions et des sentiments qui sont devenus la marque du temps. Rien n'est plus commun aujourd'hui que la remarque que nous avons trop de liberté. On nous dit que le droit de suffrage est trop largement distribué, qu'on en avait fait un fétiche et que nos

de la République, W. G. Sumner, dans le remarquable tableau du développement politique des États-Unis qu'il a présenté à cette occasion, disait : « C'est corrompre la démocratie que de poser en dogme que tous les hommes sont également compétents pour se prononcer sur des questions politiques; et c'est une perversion de la démocratie pire encore que d'adopter la règle pratique qu'ils doivent tous être appelés à exercer cette capacité sur toutes les questions qui surgissent. Le dogme est faux et l'application pratique est absurde. Le *caucus*, les manœuvres des tireurs de ficelles (*wire pulling*) et les autres abus ne sont que des parasites qui ont poussé sur ces erreurs. Cependant la réforme ne me paraît pas être dans la restriction du suffrage ou dans d'autres mesures de nature révolutionnaire. Si elles sont désirables, elles sont impossibles ¹. » Cette conclusion trouve des contradicteurs, on est prêt à ne pas reculer devant la lutte, on accepte le combat. « En effet il peut y avoir quelque commotion. Selon le poète classique il y avait commotion dans le ciel lorsque l'archidémagogue fut précipité du royaume céleste. Faut-il avoir plus de considération pour ses disciples et imitateurs sur la terre... Ou notre civilisation doit être sacrifiée à la licence et à l'anarchie sous une fausse conception de la liberté et de l'égalité, ou une part de cette licence que nous confondons avec la liberté doit être sacrifiée pour préserver notre civilisation ². » Mais il est clair qu'il est plus facile de prêcher cette guerre contre le suffrage universel que de la faire; il ne s'est pas encore trouvé de législature assez hardie pour l'entreprendre, et on peut être sûr qu'il ne s'en trouvera point.

Ainsi tous les plans, tous les remèdes proposés se trouvent insuffisants et inefficaces. Et, en attendant, la situation reste la même ³. La nation est toujours emprisonnée dans les *caucuses* de deux grands partis séparés par une ligne de démarcation toute de convention qui est tracée par « la machine » et qui arrête le cours libre et sain de la vie politique. Comme dans la période qui a précédé la lutte sur l'esclavage, les partis politiques se sont complètement usés pendant les

libres institutions finiraient infailliblement en un désastre si nous continuons de « flanquer le suffrage à la foule » au lieu de le restreindre aux classes instruites (*educated classes*). » Julian, *Suffrage a birthright*, Intern. Review, 1879, p. 3.

1. *Politics in America*, p. 86.

2. *Restriction of the suffrage*, p. 502.

3. « En effet, à l'exception d'une réforme irrégulière et passagère par-ci par-là, les choses sont devenues pires, et la perspective de ces éclairs de réforme paraît toujours plus sombre. Il n'est pas nécessaire aujourd'hui d'offrir des preuves de cet état de choses, » écrivait, au mois de janvier 1887, M. Richard H. Dana (Forum, *Substitutes for the caucus*).

vingt ans qui ont suivi la guerre. Ils ont perdu jusqu'aux derniers traits d'un caractère propre, d'une individualité; les luttes sur les questions du jour se livrent plutôt dans les partis qu'entre les partis. La confusion intérieure est si grande chez eux qu'il faudrait, comme on l'écrivait récemment dans la *Nation*¹, mettre des étiquettes sur les républicains et sur les démocrates pour reconnaître les membres respectifs de ces partis. Mais le pays est englobé par le *caucus system*, les membres des partis, comme des paralytiques, ne peuvent pas changer de place, n'ayant pas conscience « de la folie et de la stupidité de rester attaché à des organisations qui n'ont pas même l'ombre d'un fondement dans la raison ou dans l'utilité ».

Cet état de conscience ou plutôt d'inconscience est vrai relativement à la masse du corps électoral, mais dans la partie plus cultivée de la société il se produit depuis quelques années un réveil incontestable; la nouvelle génération surtout est pleine d'ardeur et d'enthousiasme. On s'applique à détacher le plus possible de membres des deux grandes organisations. L'idée de « reform within party » est abandonnée. Les nombreuses et constantes déceptions causées par les deux partis à leurs membres les plus indépendants et les plus éclairés ont fait perdre toute foi dans le parti. L'indignation civique s'est tournée contre l'institution même, et, comme dit un publiciste américain, on voit se former un parti contre le parti. Le parti est déclaré ennemi de la République et toutes les aspirations pratiques tendent à déposséder cet usurpateur qui a accaparé la vie politique au détriment du pays, ou au moins à le déloger de ses principales positions. C'est du reste la tendance que nous avons vue se dessiner dans les plans et projets de réforme exposés. Les tentatives pour faire entrer la procédure des réunions préparatoires de parti dans le domaine de la législation d'État, pour substituer l'action de l'État à celle des partis dans la confection et la distribution des bulletins de vote, pour restreindre la sphère d'action du législatif, — cette principale forteresse des partis, — pour abrégier son activité dans le temps par l'institution de sessions biennales, pour soustraire à son influence la nomination aux emplois, pour rendre l'appel aux électeurs le moins fréquent possible, pour consolider le pouvoir exécutif, toutes ces tentatives et toutes ces aspirations sont dirigées vers un seul but suprême : ruiner ou diminuer le despotisme du parti.

M. OSTROGORSKI,

Membre du Groupe de droit public et privé.

1. 5 et 12 août 1886.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. — Le <i>caucus</i> aux États-Unis. — Le <i>caucus</i> primitif du xviii ^e siècle. — Le <i>caucus</i> devient représentatif. — L'avènement du <i>caucus</i> congressionnel. — La combinaison du <i>caucus</i> avec le <i>general ticket</i> . — L'opposition au système et les discussions du Congrès sur le régime électoral. — La débâcle du <i>caucus</i> congressionnel en 1824 et le grand débat sur le <i>caucus</i> au Sénat.....	2
II. — Pourquoi le <i>caucus</i> congressionnel était destiné à disparaître et comment il avait été supplanté par les « conventions ». — Premiers faits d'armes des conventions dans la campagne électorale en faveur de Jackson. — Le partage de dépouilles et la rotation d'offices; les conséquences de ces pratiques pour la nouvelle organisation. — Le couronnement de l'édifice de l'organisation des partis par la convention nationale.....	12
III. — Description de la structure de la nouvelle organisation des partis. — Coup d'œil sur sa physionomie générale.....	18
IV. — Comment les Conventions étaient devenues une partie intégrante de la vie politique aux États-Unis. — Comment s'est effectuée en même temps une séparation entre la majorité du pays et l'organisation de parti. — Comment le <i>caucus</i> démocratisé a accaparé l'action électorale. La carte forcée des candidatures régulières. — Le <i>slip ticket</i> . — La discipline de parti et l'intolérance politique.....	23
V. — Comment les conventions conduisaient les élections présidentielles. — La politique des résultats et le principe d' <i>availability</i> . — Les hommes d'État éminents se retirent de la lutte; raisons qu'en donne Calhoun. — Les contingents du <i>caucus</i> démocrate : l'élément étranger, les fonctionnaires et les esclavagistes.....	30
VI. — Le rôle des conventions dans les grandes questions nationales et particulièrement dans la question de l'esclavage. — Comment le système empêchait la transformation des partis et comment il a précipité la catastrophe.....	39
VII. — L'organisation de parti pendant et après la guerre civile.....	42
VIII. — Nouvel essor du <i>caucus system</i> après la guerre civile. — Concentration encore plus grande du pouvoir. Les comités exécutifs. Les associations électorales permanentes dans les grandes villes. — La <i>Tammany-society</i> . — L'organisation républicaine à New-York. — Comment les <i>primaries</i> ont acquis une nouvelle importance dans le système et comment ils fonctionnent dans les grandes villes. — Comment l'organisation des partis voit son monopole électoral s'affirmer davantage. Ses moyens d'action sur le corps électoral.....	45

IX. — Les ressources matérielles de l'organisation. — Les « contributions politiques ». Vente de charges électives. — Exploitation des mandats électifs. Alliance des hommes d'affaires et des financiers avec l'organisation. Leurs opérations dans l'administration municipale. Le Ring de New-York. — Les relations de l'organisation et de la grande industrie et les conséquences de leur coopération pour les rapports économiques dans l'État.....	53
X. — Impuissance de l'exécutif en face de l'organisation de parti. — Comment l'organisation a contribué à modifier les rapports constitutionnels du législatif et de l'exécutif. — Solidarité complète de l'exécutif et de l'organisation de parti sous Grant. — Tentative de Hayes d'y mettre fin.	62
XI. — Le <i>bossism</i> et les <i>bosses</i> . — Le bilan du système des conventions. — Appréciations des publicistes américains et étrangers. — Les prédictions de Washington et de Quincy Adams.....	69
XII. — Différents projets élaborés en vue de remédier aux maux créés par le <i>caucus system</i> . — <i>Civil service reform</i> . — Rétablissement du <i>district system</i> et élection directe du président. — Petites circonscriptions et élections à plusieurs degrés. — Suppression des mandats électifs à terme. — Représentation des minorités. — Participation de l'État aux frais des candidatures. Légalisation des <i>caucus</i> . — Tentatives de réforme émanant de l'initiative des conventions — Le <i>caucus</i> cause ou symptôme. — Le droit de suffrage et les illettrés. — État actuel des partis. — Réveil de la conscience publique. — But suprême de toutes les tendances réformatrices.....	80

185-170

Pamph
Pol. Sci
Gout
0

Ostrowski:
De l'Organisation du Parti Polonais
Aux Etats Unis

DATE.

Feb 4/52

NAME OF BORROWER.

A. M. Weston, Trinity

Les ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES paraissent depuis le 15 janvier 1886 tous les trois mois (les 15 janvier, 15 avril, 15 juillet et 15 octobre), par fascicules grand in-8°, de 192 pages chacun.

PRIX D'ABONNEMENT

1 an (du 15 janvier)

Paris..... 48 fr.
Départements et étranger..... 49 fr.
La livraison..... 5 fr.

On s'abonne à la librairie **FÉLIX ALCAN**, 108, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires, et dans les bureaux de poste.

Les trois premières années se vendent chacune **séparément**..... 16 fr.

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

Récentes publications :

RECUEIL DES INSTRUCTIONS

Données aux ambassadeurs et ministres de France

DEPUIS LES TRAITÉS DE WESTPHALIE JUSQU'À LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Publié sous les auspices de la Commission des Archives diplomatiques au Ministère des Affaires étrangères.

POLOGNE

AVEC NOTES ET UNE INTRODUCTION

Par **M. Louis FARGES**

2 vol. gr. in-8, imprimés sur pap. de Hollande, 30 fr.

Volumes publiés précédemment : **I. Autriche**, par **M. ALBERT SOREL**. **II. Suède**, par **M. GEFPROY**. **III. Portugal**, par **M. DE CAIX DE SAINT-AYMOUR**. — Chaque volume. 20 fr.

ROME

AVEC NOTES ET UNE INTRODUCTION

Par **M. G. HANOTAUX**

Tome I. 1 v. gr. in-8, impr. sur pap. de Hollande, 20 fr
Les instructions pour Rome formeront 2 volumes

INVENTAIRE ANALYTIQUE DES ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PUBLIÉ SOUS LES AUSPICES DE LA COMMISSION DES ARCHIVES DIPLOMATIQUES

SUISSE

PAPIERS DE BARTHÉLEMY

Ambassadeur de France en Suisse (1792-1797)

Publiés par **M. Jean KAULEK**

T. III (sept. 1793-mars 1794). 1 fort vol. gr. in-8. 48 fr.
On vend séparément : Tome I, 1792, 15 fr. Tome II, janvier-août 1793, 15 fr.

Autre volume publié précédemment : **Correspondance politique de MM. de Castillon et de Marillac**, ambassadeurs de 1537 à 1542, par **MM. KAULEK, L. FARGES et GERMAIN LEFÈVRE-PONTALIS**. 1 vol. in-8, 15 fr.

ANGLETERRE

CORRESPONDANCE POLITIQUE DE

ODET DE SELVE

Ambassadeur de France en Angleterre (1546-1549)

Par **M. Germain LEFÈVRE-PONTALIS**

Un fort volume grand in-8..... 15 fr.

REVUE HISTORIQUE

Dirigée par **G. MONOD**

Maitre de conférences à l'École normale supérieure, directeur à l'École des hautes études.

14^e année, 1889. — Sommaire du n° de Janvier 1889.

P. Violet, de l'Institut : La politique romaine dans les Gaules après les campagnes de César. — **G. Fagniez** : Le père Joseph et Richelieu (*suite et fin*). — **P. Bertrand M. de Talleyrand**, l'Autriche et la question d'Orient en 1805. — **Baron du Casse** : La reine Catherine de Westphalie, son journal et sa correspondance.

Bulletin historique, par **MM. SALOMON REINACH, L. FARGES, G. MONOD, CAROLIDÈS**. — Comptes rendus critiques. — Publications périodiques et sociétés savantes. — Chronique et bibliographie.

LA REVUE HISTORIQUE paraît tous les deux mois, par livraisons grand in-8 de 15 à 16 feuilles, et forme à la fin de l'année trois beaux volumes de 500 pages chacun.

Abonnements : Un an, Paris, 30 fr. — Départements et étranger, 33 fr.

La livraison. 6 fr.